

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 1/2007, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SECRETARIO: ARNULFO MORENO FLORES.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dos de agosto de dos mil siete.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el diecinueve de enero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general que más adelante se precisa, emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

“I. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada: --- a) Congreso del Estado de Chiapas, con domicilio en Calle Central y Avenida 1a. Sur, sin número, Palacio Legislativo, 2o. piso, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, código postal 29000.--- b) Autoridad promulgadora: Gobernador de Chiapas, con domicilio en Avenida Central y Avenida 1a. Oriente, sin número, Palacio de Gobierno, 1er. Piso, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, código postal 29000.--- II. Norma general cuya invalidez se reclama: --- Se demanda la invalidez del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007, contenida en el Decreto 117, publicado en el periódico oficial de la entidad el 20 de diciembre de 2006, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio.”

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como conceptos de invalidez los siguientes:

“UNICO. Sobre la violación del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal 2007, al numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- El artículo de la Constitución Federal que resulta vulnerado con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señala: --- ‘Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos: --- I. a III ...--- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes’.--- La norma general cuya invalidez se demanda, prevé: --- ‘Artículo 13. Los derechos por los servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, serán cubiertos conforme a lo siguiente: ---

Servicio

Tarifa

I. Por la inscripción de documentos por los que:

a) Se adquiera o transmita el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales, incluyendo compraventas en las que el vendedor se reserve el dominio.

6.0 al millar

b) Se adquiera o transmita por primera ocasión el dominio o la posesión de viviendas de interés social.

2.5 al millar

c) Se realicen daciones en pago o adjudicaciones judiciales o fiduciarias a personas que por disposición legal no puedan conservar la propiedad de los bienes dados en pago o adjudicados.

6.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción, será el valor más alto entre el de adquisición o transmisión y el del avalúo practicado por la autoridad hacendaria o por persona autorizada por la misma.

II. ...

III. Por la inscripción de:

a) Contratos u operaciones de crédito o mutuo con garantía hipotecaria o prendaria.

4.0 al millar

b) Contratos u operaciones de crédito o mutuo con garantía hipotecaria o prendaria que se destinen al financiamiento de la vivienda de interés social o al financiamiento de la producción agrícola.

1.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto del crédito o de la obligación garantizada, sin incluir los intereses ni otros accesorios.

IV a VIII ...

IX. Por la inscripción de embargos sobre bienes inmuebles, o por inscripción de cédulas hipotecarias.

6.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto del capital demandado, sin incluir los intereses ni otros accesorios.

X...

XI. Por la inscripción de documentos en que consten fianzas, contrafianzas u obligaciones solidarias con el fiador.

4.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto de la obligación garantizada.

XII a IV (sic). --- Como se aprecia del numeral 13 antes transcrito de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007, los derechos de los servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio por la inscripción de documentos que contienen diversas operaciones comerciales, son establecidos, en cuanto a su cobro, sobre cuota al millar, por lo que su cuantificación dependerá del monto de la operación contenida en el documento motivo de la inscripción, y no por el costo real del servicio que presta el estado, lo que se traduce en una contravención a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones, tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal, los estados y los municipios, y consagra los principios constitucionales tributarios de legalidad, reserva de ley, de destino del gasto público y de proporcionalidad y equidad tributaria, los cuales, además de ser garantías individuales, enuncian las características que deben llevar a constituir un concepto jurídico de tributo o de contribución, con base en la citada Norma Fundamental, tal como a continuación se enuncian: --- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.--- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o servicios.--- c) Sólo se pueden crear mediante ley.--- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.--- e) Se deben enmarcar en criterios de justicia tributaria como el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.--- Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Mexicana, editada por Porrúa y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo II, página 608, define a la contribución como el ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos. Señala además que en México, la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal determina las obligaciones que los mexicanos tienen para contribuir en el gasto público tanto de la Federación, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que determinen las leyes, por lo que las contribuciones en México deben de

ajustarse a los principios antes citados.-- El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, señala los tipos de contribuciones que se encuentran dentro de nuestro sistema jurídico, las cuales se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.-- Los elementos esenciales de la contribución --reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo-- consisten en el sujeto, el hecho imponible, la tasa o tarifa y la época de pago; y se explican de la manera siguiente: -- El sujeto es la persona física o moral que actualiza el hecho imponible, queda vinculado de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico tributaria.-- El hecho imponible es la conexión entre las situaciones jurídicas y la norma, en otras palabras, es un hecho que por voluntad de la ley produce efectos jurídicos, de tal suerte que el hecho imponible constituye el factor definidor o configurador que identifica a cada tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.-- La base es el valor o magnitud representativa de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del impuesto una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.-- La tasa o tarifa es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo.-- La época de pago es el momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.-- Ahora bien, aun cuando los mencionados elementos de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.-- De acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada estado para sí y para sus municipios, tiene libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizarlas, por lo que deben respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de sus especies.-- Una vez fijado el concepto constitucional de contribución, tenemos que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que por un lado permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.-- Como ha quedado precisado, las contribuciones comprenden los ingresos que tiene el Estado, y dentro de aquéllas podemos encontrar, para efectos del presente estudio, tanto a los impuestos como a los derechos, por lo que a juicio del suscrito se considera pertinente analizar su naturaleza y así precisar sus diferencias.-- Un impuesto es el ingreso obtenido por el Estado, en su potestad de imperio, en proporción a la capacidad contributiva de todos los ciudadanos que se hallan a su soberanía fiscal, y el cual se encuentra dirigido a cubrir el costo de los servicios públicos que brinda a la sociedad.-- Asimismo, el impuesto es la obligación coactiva de efectuar una transmisión de valores económicos, generalmente dinero, a favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlo, por un sujeto económico, con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria.-- Dentro de las formas de transmisión de los valores que supone el impuesto, está su obligatoriedad como característica esencial al tributo y que el Estado puede exigir el pago del impuesto al contribuyente que no lo cubre; sin embargo, al pago del impuesto no corresponde una contraprestación específica por parte del Estado, lo que significa que las prestaciones realizadas por él no tienen necesariamente que guardar una relación directa con el pago del gravamen.-- Así las cosas, los impuestos deben ser proporcionales y equitativos en relación a la carga del gravamen que se le impone al sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, de tal suerte que la imposición sea justa en relación con la capacidad económica de los contribuyentes y equitativa entre los sujetos singularmente considerados.-- En ese orden de ideas, el impuesto debe atender al principio de equidad tributaria citado en el párrafo anterior, el cual consiste en que los contribuyentes de un impuesto se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica

situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando además que, para poder cumplir con este principio, el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes.--- Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 170, Séptima Epoca, Pleno, Materia Constitucional y Administrativa, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1995, Tomo I, primera parte, página 171, cuyo rubro y texto señalan: *— IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS' (Se transcribe).---* Así como la tesis de jurisprudencia P.J/24/2000, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, cuyo rubro y texto señalan: *'IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL'. (Se transcribe).---* Por otra parte, los derechos son una especie del género de las contribuciones que tienen su cauce en la recepción de lo que propiamente se conoce como actividad administrativa individualizada, concreta y determinada con motivo de la cual se establece una relación entre la administración y el usuario del servicio, que justifique el pago del tributo.--- Los derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamientos de los bienes del dominio público de la Nación; cabe señalar que cuando sean organismos descentralizados quienes presten los servicios señalados, las contribuciones correspondientes también tendrán naturaleza de derechos.--- El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en su fracción IV, conceptualiza a los derechos de la siguiente manera: *--- (Se transcribe).---* De igual forma, el Código Fiscal del Estado de Chiapas (sic) establece respecto a los derechos: *--- (Se transcribe).---* En efecto, los derechos deben entenderse como las contraprestaciones que los ciudadanos pagan a la hacienda pública del Estado como precio de los servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o por sus dependencias, cuando los soliciten.--- De tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos, ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.--- En este orden de ideas, es importante destacar que los principios de proporcionalidad y equidad a que me he referido con antelación, también se extienden a los derechos, pues aun cuando ambas contribuciones tienen una génesis distinta, esto de suyo no hace que se encuentren exentos de la aplicación de dichos principios, tal y como el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo sustentó en la tesis aislada sin número, Séptima Epoca, Materia Constitucional y Administrativa, Semanario Judicial de la Federación, volumen 70 primera parte, página 21, cuyo rubro señala: *'DERECHOS. LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL. TAMBIEN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.'*--- Si bien es cierto que los principios de proporcionalidad y equidad son aplicables a los derechos, no menos cierto es que en este tipo de contribuciones por servicios exigen un concepto propio de ellos, de tal forma que éstos no pueden medirse como si se tratase de un impuesto.--- Así las cosas, para determinar la proporcionalidad y equidad debe atenderse al costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.--- Robustece lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, emitida por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Administrativa y Constitucional, Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 41, cuyo rubro y texto señalan: *'DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS' (Se transcribe).---* Adicionalmente, ese Alto Tribunal ha establecido que para analizar la proporcionalidad de una norma que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, donde la cuota no puede contener elementos ajenos a aquél, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.--- Una de las principales funciones del Estado consiste en proporcionar los servicios públicos que la sociedad exige, éstos se

catalogan en servicios públicos generales indivisibles y servicios públicos particulares divisibles. Los primeros son aquéllos respecto de los cuales las leyes o la autoridad administrativa no tienen establecido un mecanismo que permita identificar individualmente a cada usuario o beneficiario del servicio, se trata de servicios públicos que pueden ser aprovechados indistintamente y en todo tiempo por cualquier persona (uso de las calles, banquetas, avenidas, jardines públicos y otros similares); los segundos se definen como aquellos servicios públicos respecto de los cuales la ley aplicable o la autoridad competente tienen establecidos determinados mecanismos que permiten individualizar e identificar al usuario del servicio (el uso de carreteras de cuota o el uso de servicios registrales que el Estado presta).--- Ahora bien, el costo de los servicios públicos generales indivisibles debe sufragarse con el producto o rendimiento de los impuestos que la ciudadanía paga, en tanto que el costo de los servicios públicos particulares divisibles debe ser cubierto con el producto de la recaudación de los derechos que deben pagar los beneficiarios de tales servicios; por ende, los derechos pueden definirse como las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio público particular divisible.--- Para cumplir con el principio constitucional de proporcionalidad, el monto de las tarifas o cuotas de los servicios debe fijarse fundamentalmente en proporción al costo del servicio prestado.--- Mientras que en virtud del principio de equidad tributaria, las leyes reguladores de los derechos deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los usuarios de los servicios correspondientes, esto es, las cuotas o tarifas deben ser iguales para quienes reciban servicios análogos y hagan un uso o aprovechamiento idéntico.--- Una vez analizada la naturaleza de los impuestos y de los derechos, en su carácter de contribuciones, se puede precisar que las características por las que se les debe diferenciar son: --- Los impuestos buscan gravar la fuente de riqueza del sujeto pasivo de la relación tributaria de tal forma que quien mayor ingreso percibe, sea quien mayor carga impositiva tenga.--- Los derechos gravan la prestación del servicio o la explotación del bien público, sin que tengan por objeto imponer a la riqueza del sujeto pasivo.--- En el pago de los impuestos no se recibe una contraprestación, es decir, los impuestos no se establecen en relación con el beneficio directo que tenga el contribuyente.--- En cambio, en el pago de derechos, éstos se pagan con la condición de recibir un beneficio por parte del sujeto pasivo.--- Por lo que se refiere a los principios de equidad y proporcionalidad, éstos se rigen por un sistema distinto entre los derechos y los impuestos, pues, mientras los primeros deben ser acordes en relación al servicio prestado, evitando un trato desigual para todos aquellos usuarios de éstos, los segundos atienden a la proporción justa y adecuada que cada sujeto pasivo debe contribuir con una parte de su riqueza, de tal suerte que quien tenga mayores ingresos tribute en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.--- Por tanto, en las contribuciones denominadas derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación o de la entidad de que se trate; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido de acuerdo a la fuente de riqueza que el legislador quiso gravar, poniendo de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.--- Así, en el caso en particular, las fracciones que se tildan de inconstitucionales, como ya se indicó, tratándose de derechos fiscales, la proporcionalidad consiste en la existencia de un razonable equilibrio entre la cuota y el costo que para el Estado tenga la prestación del servicio otorgado al ciudadano, situación que en la especie no acontece, pues los derechos que se causan por concepto de inscripción de documentos por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad, no atienden al costo real del servicio proporcionado, sino al valor de la operación que se registre.--- Sirve de apoyo lo sustentado por la Primera Sala de ese Alto Tribunal al emitir la tesis de jurisprudencia 1a./J. 129/2005, Materias Constitucional y Administrativa, Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 43, cuyo rubro y texto señaló: --- 'DERECHOS. EL ARTICULO 49, FRACCION I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, QUE ESTABLECE UNA CUOTA DE 8 OCHO AL MILLAR SOBRE EL VALOR DE LAS MERCANCIAS SUJETAS AL TRAMITE ADUANERO CORRESPONDIENTE, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTIAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA'. (Se transcribe).--- Así como lo sostenido por la Primera Sala de esa Suprema Corte de

Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2006, Materias Constitucional y Administrativa, Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, mayo de 2006, página 147, cuyo rubro y texto señalan: --- 'DERECHO POR TRAMITE ADUANERO. EL ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 49, FRACCION I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, POR LAS IMPORTACIONES EN QUE SE UTILICE UN PEDIMENTO CONFORME A LA LEY ADUANERA, VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (LEGISLACION VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 1999 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004)'. (Se transcribe).--- Por lo anterior, el artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2007, que establece el cobro de derechos por los servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, por la inscripción de documentos con tarifas cuantificadas con cuotas elevadas al millar y con base para su pago en el valor más alto entre el de adquisición o transmisión y el avalúo practicado a los inmuebles; el de inscripción de contratos u operaciones de crédito, fianzas y contrafianzas y con base en el monto del crédito de la obligación garantizada, y por la inscripción de embargos sobre inmuebles o por la inscripción de cédulas hipotecarias con base en el monto del capital demandado, es inconstitucional.--- En la determinación de los derechos por los servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio no se atiende a la relación entre el costo del servicio y la cuota misma, sino a un elemento extraño al servicio, como lo es el valor de los actos que se inscriben, de tal manera que los contribuyentes enteran mayor o menor cantidad dependiendo siempre del valor de la operación a registrar, originando que por un mismo servicio se cobren cantidades distintas, por tanto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar su invalidez constitucional."

TERCERO. El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estima infringido es el 31, fracción IV.

CUARTO. Mediante proveído de veintidós de enero de dos mil siete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 1/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano como instructor del procedimiento y para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de la misma fecha, el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad; y ordenó dar vista al Organismo Legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. El Congreso del Estado de Chiapas, por conducto de su Presidente, diputado Roberto Domínguez Castellanos, rindió su informe mediante escrito presentado el veinte de febrero de dos mil siete, en el cual, en síntesis, señaló:

1. Que es facultad del Congreso de Chiapas examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y fijar contribuciones con que se haya de cubrir, de conformidad con el artículo 29, fracción XII, de la Constitución estatal.

Cita la tesis P.XXXI/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Parte III, marzo de mil novecientos noventa y seis, página 437.

2. Que bajo ningún motivo ni circunstancia el artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007 viola el principio de proporcionalidad tributaria.

Esto es así, ya que la palabra "proporción" significa "disposición o correspondencia entre las cosas", por lo cual implica relación entre por lo menos dos factores, sin que la Constitución señale el término respecto al cual debe realizarse tal vínculo. En otras palabras, no se establece si debe ser proporcional a las necesidades del Estado; a la capacidad contributiva del sujeto pasivo; o proporcional a los beneficios recibidos por la participación del Estado; o a algún elemento diverso a los anteriores.

De lo anterior se deriva el carácter discrecional que se le otorga a los legisladores y a las autoridades fiscales estatales para la emisión del rubro de sus contribuciones, con potestad para fijar su monto, guardando el principio de equidad.

3. Que no es igual el tratamiento que, respecto a los impuestos, debe manejarse en relación a los derechos, en materia de los principios de equidad y proporcionalidad.

Que el artículo impugnado sí cumple con dichos principios, ya que es proporcional en virtud de que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Por tanto, se satisface este principio a través de la creación de diversos rubros en función de diversos niveles de ingresos.

Que el principio de equidad tributaria se acata pues éste no implica que toda desigualdad de trato signifique su vulneración, sino que a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas, y que deja implícita la facultad del legislador de contemplar la desigualdad de trato, salvo los casos en que ésta sea artificiosa o injustificada.

Cita la tesis 1a.LXXX/2004, publicada en la página 194 del Tomo XX, julio de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sustentada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: **“GARANTIA DE EQUIDAD TRIBUTARIA. ES APLICABLE A LAS OBLIGACIONES MATERIALMENTE RECAUDATORIAS, VINCULADAS A LA POTESTAD TRIBUTARIA, COMO SON LAS QUE FORMAN PARTE DEL PROCEDIMIENTOS DE AUTODETERMINACION DE LA OBLIGACION FISCAL”**.

Igualmente, transcribe la tesis sin número, sustentada por el Pleno de este Máximo Tribunal, Séptima Época, publicada en la página 144, Parte 199-2004, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro dice: **“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”**

SEXTO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Chiapas, en su informe respectivo, presentado el veintiuno de febrero, en esencia señaló que:

1. Que es cierto el acto que se le imputa al Gobernador del Estado de Chiapas, en lo relativo al decreto 117, que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2007.

2. Que el Gobernador solamente se limitó a dar cumplimiento a lo prescrito por los artículo 28 y 42, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, por lo que hace a la promulgación y publicación del decreto aludido.

3. Que los artículos impugnados se encuentran apegados a los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, por lo siguiente:

El constituyente de mil novecientos diecisiete plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de sus funciones, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia, la forma y medida en que los individuos deben contribuir, lo que lleva a que los Estados estén obligados a legislar en materia de hacienda pública, según lo prescriben los artículo 64 y 66 de la Constitución estatal, y es desarrollado por el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, en cuyos artículos 6, 9 y 202, se define el concepto de “derechos”, la obligación de los particulares a contribuir para el gasto público y la remisión a la Ley de Ingresos del Estado en cuanto a las modalidades específicas de cada contribución.

4. Que la tasa y los valores establecidos en el artículo 13, fracciones I, III, IX y X, impugnado, observan que el costo de los servicios se da en relación a la operatividad que genera la inscripción de los documentos en él mencionados, por lo tanto, se establece un cobro en virtud de los costos reales y el valor económico del acto de comercio a inscribir, esto es, el precepto condiciona a los contribuyentes que pretenden inscribir actos de menor cuantía a realizar un pago proporcional en relación al pago que realizan los actos de mayor cuantía y, en consecuencia, no se vulneran los principios de equidad y proporcionalidad tributarias.

En sustento de lo anterior, invoca la tesis P.LXXXII/97, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: **“RENTA. EL ARTICULO 108-A (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 20 DE DICIEMBRE DE 1991), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTIA DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTA POR EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL”**.

5. Que el Procurador General de la República basa parte de sus argumentaciones en una ley derogada, a saber, el Código Fiscal del Estado de Chiapas, cuya vigencia cesó por virtud de la entrada en vigor del Código de Hacienda Pública para el Estado de Chiapas a partir de dos mil uno.

6. Que la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad, cumple con el principio de proporcionalidad porque establece diversos rubros de causación, así como diferencias congruentes entre los diversos niveles de ingresos.

7. Que no existe disposición alguna que limite la autonomía de los Estados para legislar en materia de ingresos, en específico, sobre el cobro de derechos por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público, ya que únicamente existe restricción en cuanto lo establecido por el artículo 31, fracción IV, constitucional, el cual no fue infringido, pues en él no se establece cuál debe ser la proporción exacta que guarde la contribución que una persona haga al Estado, ni parámetro que indique los límites de dicha proporción, de donde se deriva la discrecionalidad con que cuenta el legislador para establecer el monto de las contribuciones.

SEPTIMO. Recibidos los informes de las autoridades responsables, formulados sus alegatos y encontrándose debidamente instruido el procedimiento en sus términos, por auto de veinte de marzo de dos mil siete, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de diciembre de dos mil seis.

SEGUNDO. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, atento a lo siguiente:

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

El artículo 13 de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007, se publicó en el Periódico Oficial del citado Estado el veinte de diciembre dos mil seis, como se advierte del ejemplar de ese medio informativo, que obra a foja veintitrés del expediente principal.

En consideración a que el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el jueves veintiuno de diciembre de dos mil seis, resulta que el plazo de treinta días naturales venció el diecinueve de enero de dos mil siete.

Luego si el escrito de demanda fue presentado por el Procurador General de la República, el diecinueve de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna, ya que fue presentado el último día del plazo.

TERCERO. Acto continuo se procede a analizar la legitimación del promovente.

La demanda la suscribe el Procurador General de la República.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente dispone:

“Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;”

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, cuyos datos de localización, rubro y contenido, son los siguientes:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

(Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823)

CUARTO. Las partes no expusieron causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna, por lo que procede abordar el estudio de fondo.

QUINTO. En los conceptos de invalidez se argumenta en esencia lo siguiente:

Que el precepto impugnado, vulnera el artículo 31, fracción IV, Constitucional ya que los derechos por los servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Chiapas por la inscripción de documentos relativos a diversas operaciones comerciales (adquisición, traslado de dominio, donación, adjudicación, celebración de contratos u operaciones de crédito, embargos, fianzas, etcétera), son establecidos, en cuanto a su cobro, sobre cuotas al millar, por lo que su cuantificación dependerá del monto de la operación y no del costo real del servicio que presta el Estado, lo que se traduce en una violación a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, ya que para que se cumpla el principio de proporcionalidad, el monto de las tarifas o cuotas de los servicios que preste el Estado deben fijarse en proporción a su costo y para que se respete el principio de equidad, las leyes reguladoras de los derechos deben otorgar un tratamiento igual a todos los usuarios de los servicios; es decir, las cuotas o tarifas deben ser iguales para quienes reciban servicios análogos y hagan un uso o aprovechamiento idéntico.

SEXTO. Son fundados los argumentos esgrimidos por el Procurador General de la República, en el sentido de que el artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal 2007, es violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las cuotas que por concepto de derechos se cobran sin atender al costo real del servicio proporcionado, sino atendiendo al valor de la operación que se registre, ya que las tarifas a pagar están fijadas con cuotas elevada al millar, introduciendo un elemento extraño al servicio, como lo es el valor de los actos que se inscriban en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, de tal manera que por un mismo servicio algunos contribuyentes enterarán mayor o menor cantidad dependiendo del valor de la operación a registrar.

Es importante hacer mención que, desde tiempos inmemoriales las constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al poder público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límite, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ya que consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad: los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

1. Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
2. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
3. Sólo se pueden crear mediante ley.
4. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
5. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario- destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estado o Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribuciones o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies, que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición, en cuanto que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo y será lícita su exigencia.

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley, se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efectos de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y;

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tiene libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Fijadas las base anteriores, cabe señalar que en el derecho positivo mexicano se establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

1. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma distintas de las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y de los derechos.

2. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

3. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

4. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

De lo expuesto, se puede afirmar que en las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Federación, Estado o Municipio, mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Conforme a lo anterior, los “derechos” respetan los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos.

Como se manifestó, las alegaciones esgrimidas por el Procurador General de la República, en la acción de inconstitucionalidad que se analiza, son fundadas ya que las fracciones I, III, IX y XI del precepto cuestionado, no respetan los principios de proporcionalidad y equidad, contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

La afirmación anterior tiene apoyo en los criterios sustentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tratándose de derechos fiscales, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV constitucional, se satisfacen cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos.

Lo anterior significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban el mismo servicio.

Las consideraciones precedentes tienen sustento en las tesis que se transcriben a continuación con los datos de localización correspondientes.

“BEBIDAS ALCOHOLICAS. DERECHOS POR REVALIDACION ANUAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE LAS ENAJENAN. EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE COAHUILA QUE LOS ESTABLECE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL. Es criterio reiterado de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tratándose de derechos fiscales, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se satisfacen cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos. Bajo tales principios, la tarifa que establece el artículo 65 de la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila para el

pago de los derechos por concepto de revalidación anual de licencias para el funcionamiento de establecimientos que enajenen bebidas alcohólicas, o que presten servicios en los que expendan dichas bebidas, es desproporcional e inequitativa, puesto que no guarda relación con el costo del servicio de revalidación anual que presta la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila, ya que el derecho se cuantifica atendiendo a un elemento extraño al servicio prestado, como lo es el grupo en que se ubican los establecimientos que distribuyen, enajenan o expenden bebidas alcohólicas, por lo que en tales condiciones, el artículo 65 de la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila transgrede el artículo 31, fracción IV, constitucional.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, febrero de 1997, Tesis: P./J.8/97, Página: 65)

“INSCRIPCIONES REGISTRALES. EL ARTICULO 14, FRACCION II, INCISO L), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS POR ESE CONCEPTO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que, tratándose de derechos por servicios, el criterio de proporcionalidad y equidad se refiere al costo del servicio que específicamente preste el Estado. De aquí que, aun cuando no es necesario que la cuota del derecho refleje con precisión matemática el costo de servicio, en cambio, sí es necesario buscar un factor que guarde relación con dicho costo para establecer la cuota de tributación, lo cual, incluso, puede ser excepcionalmente dispensable cuando exista una razón de orden extrafiscal. En este sentido, el artículo 14, fracción II, inciso L), de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, que regula el cobro de derechos por inscripciones registrales de créditos hipotecarios, refaccionarios, de habilitación o de avío, a razón del 3.5 al millar sobre el monto de la operación, resulta violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, pues no obstante que se recibe el mismo servicio, paga más derechos aquel contribuyente a quien se otorga un crédito mayor, siendo que este aspecto nada tiene que ver con la prestación del servicio y de que no existe una razón de orden extrafiscal que justifique la medida.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, octubre de 1996, Tesis: P. CXIII/96, Página: 178)

“BUQUES. EL DERECHO POR EL REGISTRO DE GRAVAMENES A SU PROPIEDAD, ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 162, APARTADO A, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 1992, ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 162, apartado A, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, vigente en 1992, dice que por el Registro Público Marítimo Nacional, se pagará el derecho de Registro Marítimo Nacional conforme a las siguientes cuotas: cuatro al millar, sobre el monto del gravamen tratándose de gravámenes a la propiedad de los buques. Como puede advertirse se trata de un derecho por inscripción en un registro público del documento que consigna un gravamen a la propiedad de un buque, estableciendo que debe cuantificarse mediante un porcentaje sobre el monto del gravamen, por lo que se trata de un derecho contrario a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toma en cuenta el costo del servicio que presta el Estado, sino un elemento ajeno, como es el monto del gravamen que se consigna en el documento a registrar, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes pagarán una mayor o menor cantidad, dependiendo del monto del gravamen a la propiedad de su buque, provocándose que por los mismos servicios se causen derechos distintos, lo cual es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad, pues se fija el monto del derecho en términos de la capacidad contributiva del solicitante del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de la capacidad contributiva del causante, siendo esto aplicable a los impuestos pero de ninguna manera a los derechos cuya naturaleza es distinta. Por consiguiente, no es verdad que los causantes vayan a pagar la misma cuota, desde el momento en que se determina con un porcentaje sobre el monto del gravamen, monto que será distinto en todos los casos, generando cantidades diferentes para cada solicitante, y el hecho

de que se determine la cuantificación del derecho en todos los casos bajo el mismo procedimiento general y uniforme, lejos de justificar los requisitos de proporcionalidad y equidad, hacen más evidente su transgresión porque justamente en ese procedimiento no se atiende al costo del servicio prestado, siendo que los derechos deben fijarse no con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí guardando relación con éste.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Noviembre de 1995, Tesis: P. CI/95, Página: 74)

Vinculado con lo antes precisado, cabe destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sustentado criterio en el sentido que la proporcionalidad y equidad tratándose del cobro de derechos por servicios se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que para la determinación de las cuotas a pagar por tal concepto no se deben tomar en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, puesto que tal sistema es aplicable únicamente a los impuestos, pero no así para el cobro de derechos, dado que la cuota relativa, como se ha mencionado, se deberá fijar atendiendo al costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y las cuotas relativas deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Cobra vigencia al respecto la jurisprudencia número P./J. 2/98, cuyo tenor es el siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Enero de 1998, Tesis: P./J. 2/98, Página: 41).

Para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas, se hace indispensable hacer la transcripción de su texto, el cual es del tenor siguiente.

“Artículo 13. Los derechos por los servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, serán cubiertos conforme a lo siguiente:---

Servicio

Tarifa

I. Por la inscripción de documentos por los que:

a) Se adquiera o transmita el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales, incluyendo compraventas en las que el vendedor se reserve el dominio.

6.0 al millar

b) Se adquiera o transmita por primera ocasión el dominio o la posesión de viviendas de interés social.

2.5 al millar

c) Se realicen daciones en pago o adjudicaciones judiciales o fiduciarias a personas que por disposición legal no puedan conservar la propiedad de los bienes dados en pago o adjudicados.

6.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción, será el valor más alto entre el de adquisición o transmisión y el del avalúo practicado por la autoridad hacendaria o por persona autorizada por la misma.

II. ...

III. Por la inscripción de:

a) Contratos u operaciones de crédito o mutuo con garantía hipotecaria o prendaria.

4.0 al millar

b) Contratos u operaciones de crédito o mutuo con garantía hipotecaria o prendaria que se destinen al financiamiento de la vivienda de interés social o al financiamiento de la producción agrícola.

1.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto del crédito o de la obligación garantizada, sin incluir los intereses ni otros accesorios.

IV a VIII...

IX. Por la inscripción de embargos sobre bienes inmuebles, o por inscripción de cédulas hipotecarias

6.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto del capital demandado, sin incluir los intereses ni otros accesorios.

X...

XI. Por la inscripción de documentos en que consten fianzas, contrafianzas u obligaciones solidarias con el fiador.

4.0 al millar

La base para el pago de los derechos contemplados en esta fracción será el monto de la obligación garantizada."

Como se puede advertir del texto anterior, el Congreso del Estado de Chiapas, estableció en las fracciones cuestionadas, las tarifas que por concepto de derechos deberá cobrar la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio respecto de la inscripción de los actos jurídicos en ellas precisados, las cuales se encuentran fijadas atendiendo al monto del capital que corresponda a la operación a registrar, ya que las cuotas a pagar están fijadas en tarifas al millar, lo que significa que el legislador estableció la cuota relativa en función del monto de la operación a registrar y no atendiendo propiamente al servicio que se presta (inscripción), lo que implica que se dé un tratamiento desigual a quienes reciben un mismo servicio, puesto que los derechos correspondientes, como se ha destacado, se pagarán en función del monto de la operación correspondiente, lo que implica violación a los requisitos de proporcionalidad y equidad en materia de derechos que se contienen en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tal como lo reclama el Procurador General de la República.

Lo anterior es así, ya que por una misma inscripción, se tendrá que pagar cuotas distintas dependiendo del monto de la operación, llegando al absurdo que una misma persona que registre, por ejemplo, el traslado de dominio de dos inmuebles, uno con un costo de un millón de pesos y otro por dos millones de pesos, tendrá que pagar por el primero la mitad de la cuota por el registro del segundo, ya que la cuota a cubrir será del 6.0 al millar del monto de la operación, no obstante que el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto de ambos registros, lo que demuestra fehacientemente que el precepto cuestionado, está dando trato desigual y desproporcional a los iguales, ya que no obstante que preste el mismo servicio (inscripción), está cobrando cuotas distintas atendiendo al monto de la operación a registrar, introduciendo de esa manera un elemento ajeno al servicio prestado, como lo es el monto de la operación relativa.

No se hace necesario dar contestación a los argumentos expuestos por el Congreso del Estado de Chiapas y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Estatal, ya que en ellos, fundamentalmente, se trata de justificar que el precepto cuestionado se encuentra ajustado a los principios de proporcionalidad y equidad, que rigen para el cobro de derechos, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, lo cual como se ha visto no es correcto.

En tales condiciones, procede declarar la invalidez del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir del día siguiente de la notificación que se haga al órgano legislativo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 13, fracciones I, III, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2007, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia. Previo aviso, no asistió el señor Ministro Juan N. Silva Meza. Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoita.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano.**- Rúbrica.- El Secretario de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticinco hojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 1/2007, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado punto Tercero resolutive de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Sesión Pública celebrada el dos de agosto actual.- México, Distrito Federal, a veintitrés del indicado mes.- Conste.- Rúbrica.

VOTO particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la Acción de Inconstitucionalidad 149/2007 y su acumulada 150/2007, promovidas por los partidos políticos Convergencia y del Trabajo, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 149/2007 Y SU ACUMULADA 150/2007, RELATIVO A LOS ARTICULOS 105 Y 110 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Tema: Integración del Tribunal Electoral Local por un número par de magistrados.

En la sesión de seis de agosto de dos mil siete, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 149/2007 y su acumulada 150/2007, promovidas por los partidos políticos Convergencia y del Trabajo, en contra de diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹ y de la Ley Electoral², ambas del Estado de Hidalgo.

¹ De la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo se impugnaron los artículos 105 y 110, tema: "Integración del Tribunal Electoral Local por cuatro Magistrados".

² Por su parte, de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo se impugnaron los artículos 110, 111 y 112, tema: "Los tiempos de emisión y publicación de la lista definitiva de la ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, son insuficientes para el desahogo de las instancias impugnativas, ya sean locales o federales." Asimismo se impugnaron de esta ley, los artículos 248, fr. V y 249, fr. I, II y III, tema: "Omisión del establecimiento de límite para la sobre-representación".

En el primer concepto de invalidez, los partidos políticos promoventes impugnaron los artículos 105 y 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, al considerar que transgredían los artículos 17 y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal porque con una integración par del Tribunal Electoral Local (cuatro magistrados), no se garantiza la certidumbre de las determinaciones del tribunal, ya que se privilegia el voto de calidad del Presidente de dicho órgano, además de que tampoco se garantizan los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia. Señalaron además que una integración adecuada debe ser con un número impar.

Respecto de esta impugnación, se desestimó la acción de inconstitucionalidad ya que la votación emitida no fue la idónea para lograr la declaratoria de invalidez, tal y como se proponía en el proyecto³. En efecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudíño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza (ponente), votaron a favor del proyecto y por la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados; mientras que los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Presidente Ortiz Mayagoitia, y el que suscribe el presente voto, votamos en contra del proyecto propuesto y por la constitucionalidad de los artículos impugnados.

En mi opinión, los artículos 105 y 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, no resultaban inconstitucionales por los siguientes motivos.

La Constitución Federal en su artículo 116, fracción IV, establece una serie de garantías que tanto las Constituciones como las leyes locales, deben cumplir en materia electoral. Entre ellas, —y por ser la que en el caso nos interesa— en el inciso b) señala que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Sobre estos principios rectores en materia electoral, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado⁴, señalando en esencia que:

a) El principio de legalidad es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

b) El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

c) El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

d) El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Ahora bien, los artículos 105 y 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo impugnados, disponen lo siguiente:

“Artículo 105.- El Tribunal Electoral se integra con cuatro Magistrados, quienes serán electos de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución Política del Estado y al artículo 107 de esta Ley.

Para el trámite de sus renunciaciones, se seguirá el mismo procedimiento que para su nombramiento.

Artículo 110.- El Pleno se integra por los cuatro Magistrados a que se refiere el Artículo 105 de esta Ley y conocerá de los asuntos de su competencia”.

Como se advierte de ambos preceptos, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo se integra por cuatro Magistrados.

³ En el proyecto presentado por el Ministro ponente se proponía declarar la invalidez de los artículos impugnados, esencialmente porque la integración del tribunal en número par, podía propiciar empate en la toma de decisiones lo que generaría incertidumbre en la solución de las controversias, otorgando voto de calidad al Presidente del órgano, lo que traería como consecuencia que los asuntos no se resolvieran con el criterio del tribunal como órgano colegiado, sino con el criterio del Presidente, violándose así los principios de certeza, autonomía e independencia. Finalmente se precisaba que para evitar este tipo de conflictos, y a fin de lograr que el voto de cada uno de los integrantes del tribunal tuviera el mismo peso, la integración del órgano debía ser en número impar.

⁴ Esto se sustenta en la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XXII, de noviembre de 2005, en la página 111. El rubro de este criterio es el siguiente: “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”.

En mi opinión, al estar integrado el Tribunal Electoral Local por un número par de Magistrados, no se genera un problema de incertidumbre tal y como lo señalaban los partidos políticos promoventes.

En efecto, como ya precisé, el Tribunal Pleno ya ha señalado que el principio de certeza en materia electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas, y en el caso, tanto los partidos políticos promoventes, como todos los que en su momento intervendrían en el proceso electoral, sabían que el Presidente del órgano colegiado siempre deberá integrar quórum, y que en casos de empate podrá ejercer su voto de calidad. Esto se dispone en el artículo 111 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, el cual no fue impugnado, y señala que:

“Artículo 111.- Para que el Pleno pueda sesionar válidamente se requiere la presencia de su Presidente y la mayoría de los Magistrados.

Sus determinaciones serán válidas con el voto de la mayoría simple de los presentes en caso de empate, el Magistrado Presidente tendrá voto de calidad”.

Así entonces, al ser el artículo 111 citado, una norma general, abstracta e impersonal, que fue publicada antes de la celebración del proceso electoral, resulta claro que todos los participantes en el mismo la conocían y por tanto, sabían con claridad y seguridad cuáles serían las reglas a las que estaría sujeta la actuación de dicho órgano colegiado.

En el caso, la certidumbre está plenamente respetada, ya que se sabe con seguridad que si se diera el caso de recurrir al Tribunal Electoral Local, éste se encuentra integrado por cuatro Magistrados y que existe un sistema para evitar que un asunto pudiera quedarse empatado, que es justamente el voto de calidad del Presidente del órgano colegiado. Por lo tanto, de ninguna manera se genera incertidumbre alguna.

Ahora bien, la cuestión relativa a la integración de dicho Tribunal con un número par, y si esto es lo idóneo o no, es una cuestión de política legislativa, que en forma alguna transgrede los principios rectores de la materia electoral, y por consiguiente, no torna inconstitucionales los preceptos impugnados.

Incluso existen ejemplos en el derecho comparado que se refieren a órganos colegiados que están integrados por números pares, y sin embargo, ello no genera un problema de constitucionalidad. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español esta compuesto por doce Magistrados⁵; el Tribunal Constitucional de Austria se integra por catorce jueces y seis suplentes⁶, el Tribunal Constitucional Federal Alemán se integra por dieciséis jueces⁷, etc...

Así, puede parecer conveniente o no que un órgano colegiado este integrado por un número par o uno impar, sin embargo, cabría preguntarse ¿realmente genera un problema de constitucionalidad el que la integración del órgano sea con un número par y exista un voto de calidad del Presidente en esas decisiones?, ¿en realidad esto nos lleva a una solución donde se genera incertidumbre?. La respuesta es no, pues como ya lo dije, esta es una cuestión de política legislativa.

Por todo lo anterior, estimo que los artículos impugnados de ninguna forma transgreden el principio de certeza en materia electoral, ni tampoco alguno de los principios rectores en esta materia previstos en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, por lo que resultan constitucionales.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres hojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en las acciones de inconstitucionalidad 149/2007 y su acumulada 150/2007, promovidas por los partidos políticos Convergencia y del Trabajo. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiocho de agosto de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

⁵ Artículo 7.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español.

⁶ Artículo 147 de la Constitución Federal de Austria.

⁷ Artículo 94 de la Constitución Federal.