

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2013, promovida por el Procurador General de la República.**

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2013.  
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA.**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MINISTRA ENCARGADA DEL ENGROSE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y  
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiocho de octubre de dos mil trece**, por el que se emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 6/2013 promovida por el Procurador General de la República en contra del artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de la entidad de treinta y uno de diciembre de dos mil doce y;

#### I. TRÁMITE.

1. **Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada.** El Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan<sup>1</sup>:
  - a) Poder Legislativo del Estado de Sonora.
  - b) Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.
2. **Concepto de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, manifestó en síntesis que:
3. El artículo impugnado viola el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, en virtud de que los derechos de los servicios que presta el Instituto Catastral y Registral por la inscripción de documentos que contienen diversas operaciones comerciales, son establecidos en cuanto a su cobro, sobre la cuota de 5 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 Federal.
4. 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.
5. 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.
6. El 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. Para cumplir con el principio de proporcionalidad el monto de las tarifas o cuotas de los servicios debe fijarse fundamentalmente en proporción al costo del servicio prestado.

<sup>1</sup> Esto mediante escrito recibido el treinta de enero de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho escrito fue signado por Jesús Murillo Karam.

7. Mientras que en virtud del principio de equidad tributaria las leyes reguladoras 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.
8. Así, 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 el Instituto Catastral y Registral de la entidad no atienden al costo real del servicio proporcionado, sino al valor de la operación que se registre.
9. Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis de jurisprudencia números 1a. /J. 129/2005 y 1a. /J. 33/2006 de rubros: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN 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 TRÁMITE ADUANERO CORRESPONDIENTE, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS"; y "DERECHO POR TRÁMITE ADUANERO. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN 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 (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 1999 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004)".
10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto un tema similar al caso concreto al fallar la acción de inconstitucionalidad 1/2007 el dos de agosto de dos mil siete, por lo que esa Suprema Corte deberá declarar fundados los argumentos en el sentido de que el artículo impugnado es violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, toda vez que las cuotas por concepto de derechos se cobran sin atender al costo real del servicio proporcionado, sino atendiendo al valor de la operación que se registre.
11. **Artículo constitucional que el promovente señala como violado.** El artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.
12. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 6/2013 y, ordenó turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz<sup>2</sup>.
13. El Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Sonora, para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo<sup>3</sup>.
14. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** Esta autoridad manifestó que en la emisión de la norma impugnada llevó a cabo el procedimiento establecido en la normatividad local y que acatará la decisión que tome el Alto Tribunal en el presente asunto.
15. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** Esta autoridad manifestó que es publicó la norma cuya invalidez se demanda. Igualmente señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta la etapa de la aprobación de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, toda vez que la iniciativa fue presentada por un miembro del poder legislativo.
16. El Congreso del Estado le remitió el decreto por el que aprobó la Ley de Hacienda del Estado de Sonora para los efectos de su publicación, por lo que procedió a su publicación dando cumplimiento a la obligación que sobre el particular le corresponde, conforme a los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución de la entidad.
17. No se combate el proceso de creación de normas y tampoco que la promulgación se hubiese efectuado de manera ilegal, por lo que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad respecto del Poder Ejecutivo, o en su defecto declarar infundada la acción respecto de esta autoridad.

<sup>2</sup> Mediante auto de 31 de enero de 2013. El turno del asunto se hizo de conformidad con la certificación del turno que realizó el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

<sup>3</sup> Por auto de 31 de enero de 2013.

18. El artículo impugnado no viola el principio de proporcionalidad tributaria. La palabra "proporción" significa disposición o correspondencia entre las cosas, por lo cual debe realizarse tal vínculo. Entre 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 que 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 sus montos, guardando el principio de equidad.
19. 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.
20. El artículo impugnado si 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 ingreso.
21. Es por ello que el artículo impugnado acata el principio de equidad tributaria 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.
22. La tasa y los valores establecidos en el artículo 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 tributaria.
23. Es por ello que la norma impugnada cumple con el principio de proporcionalidad porque establece diversos rubros de causación, así como diferencias congruentes entre los diversos niveles de ingresos.
24. 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.
25. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente<sup>4</sup>.

## II. COMPETENCIA.

26. 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 y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## III. OPORTUNIDAD.

27. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>5</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>4</sup> Por auto de 14 de marzo de 2013.

<sup>5</sup> "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. (...)".

28. Ahora bien, el decreto por el que se expidió la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, en el que se encuentra el artículo impugnado, se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, en el Boletín Oficial de la entidad<sup>6</sup>, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del martes primero de enero al miércoles treinta de enero de dos mil trece.
29. En el caso concreto la demanda se presentó el miércoles treinta de enero de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que es oportuna<sup>7</sup>.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

30. **Legitimación del promotor de la acción.** Suscribe la demanda Jesús Murillo Karam en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República<sup>8</sup>.
31. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales —entre otras—, por lo que si en el caso, dicho funcionario promovió la acción en contra del artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, expedido por el Congreso Local, esto es, en contra de una ley estatal, no cabe duda que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo<sup>9</sup>.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

32. En el caso no se plantearon causas de improcedencia, sin embargo, este Tribunal Pleno, de oficio, advierte una situación que, dependiendo de su análisis y valoración, podría actualizar una causa de improcedencia, sin embargo, para determinarlo es necesario realizar el estudio correspondiente.
33. El dos de septiembre de dos mil trece, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el “Acuerdo por el que se Actualizan los Montos de las Cuotas o tarifas de los Derechos del Título Cuarto de la Ley de Hacienda, para el Segundo Semestre del año 2013”. Este acuerdo lo emitió el Secretario de Hacienda del Estado de Sonora y su finalidad fue actualizar los montos de las cuotas o tarifas de ciertos derechos. En el caso, dicha actualización impactó en una parte del numeral 1 del artículo 321, norma impugnada en esta acción. Los cambios en la norma se muestran en la tabla siguiente:

NORMA IMPUGNADA	MODIFICACIÓN POR ACUERDO PUBLICADO EL 02 DE SEPTIEMBRE DE 2013 EN EL BOLETÍN OFICIAL.
<p>“Artículo 321.- Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio:</p> <p>1.- Por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, de la manera siguiente:</p> <p>a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación.</p>	<p>Artículo 321. Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio.</p> <p>1.- Por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, de la manera siguiente:</p> <p>a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación.</p>

<sup>6</sup> Esto se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas 39 y siguientes del expediente.

<sup>7</sup> Según consta del sello asentado al reverso de la foja treinta y seis vuelta del expediente.

<sup>8</sup> Foja 37 del expediente.

<sup>9</sup> Apoyan esta conclusión, las tesis de jurisprudencia números P./J. 98/2001 y P./J. 92/2006, de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL”. Los datos de localización de estos criterios son: Novena Época. Pleno. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 823. Novena Época. Pleno. Tomo XXIV. Julio de 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página 818, respectivamente.

<p>b) Por el contrato de arrendamiento, tomando como base a la cantidad total pactada en dinero.</p> <p>c) Por los contratos de bienes muebles, tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo.</p> <p>d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital, sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar.</p> <p>e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social, tomando como base el propio capital social.</p> <p>f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital, tomando como base el capital aumentado.</p> <p>Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar. Si el importe a pagar por los conceptos a que se refiere este punto es menor a la cantidad de \$ 250.00 deberá aplicarse esta última, excepto cuando se trate de satisfacer necesidades de vivienda.</p> <p>Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) \$423.00.</p> <p>Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda”.</p>	<p>b) Por el contrato de arrendamiento, tomando como base a la cantidad total pactada en dinero.</p> <p>c) Por los contratos de bienes muebles, tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo.</p> <p>d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital, sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar.</p> <p>e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social, tornando como base el propio capital social.</p> <p>f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital, tomando como base el capital aumentado.</p> <p>Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar. SE DEROGA</p> <p>g) Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) se exceptúa del pago de este derecho cuando los títulos a que se refiere el párrafo anterior, se expidan con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda 430</p> <p>Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda”.</p>
--	--

34. Como se advierte de la tabla comparativa, las modificaciones fueron:
- Se derogó el párrafo antepenúltimo del artículo 321, numeral 1; y
  - Se modificó el párrafo penúltimo del artículo 321, numeral 1, y se le asignó el inciso g). El resto de la redacción de dicho precepto quedó intocado, aun cuando fue republicado en su totalidad.
35. Ahora, en el caso, debe determinarse si estos cambios en la norma impugnada, pueden considerarse como una nueva norma y si tienen la entidad suficiente para sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los párrafos en los que se realizó la modificación, y para hacer este análisis debemos tener en cuenta una pregunta trascendental: ¿El Acuerdo emitido por el Secretario de Hacienda del Estado de Sonora, modifica la Ley de Hacienda del Estado emitida por el Poder Legislativo local?
36. Al respecto, debe precisarse que la Ley de Hacienda del Estado de Sonora es una ley en sentido formal y material, ya que fue expedida por el Congreso del Estado de Sonora y promulgada y publicada por el Poder Ejecutivo del Estado<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La Ley número 9 de Hacienda del Estado de Sonora se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1976 y en ella se advierte lo siguiente: “LIC. ALEJANDRO CARRILLO MARCOR, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Sonora, a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme la siguiente LEY: NUMERO 9. EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SONORA, EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA LA SIGUIENTE LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA”.

37. En efecto, es una ley en sentido formal y material ya que su expedición se llevó a cabo mediante el procedimiento de formación de leyes, el cual es un procedimiento complejo en el que intervinieron diversos poderes, tales como el legislativo que la emitió y el ejecutivo que la promulgó y publicó. En este tenor, las actuaciones de ambos poderes en conjunto, son las que le dan vigencia al ordenamiento legal<sup>11</sup>.
38. Ahora bien, cabe señalar que la Constitución Política del Estado de Sonora indica en su artículo 63 que en la reforma o abrogación de leyes “se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”, esto es, una ley solamente puede modificarse o abrogarse mediante el mismo procedimiento por el que se formó<sup>12</sup>.
39. De lo anterior, resulta cuestionable que un “acuerdo” emitido por el Secretario de Hacienda del Estado pueda modificar la Ley de Hacienda del Estado —ley en sentido formal y material—, ya que este “acuerdo” no se emitió por el Congreso Local y tampoco se siguió el procedimiento legislativo legalmente previsto para la expedición de la ley<sup>13</sup>.
40. Al respecto, del propio “acuerdo” emitido por el Secretario de Hacienda del Estado, se advierte que este funcionario señaló como fundamentos para su actuación los artículos 299 de la Ley de Hacienda; 24, apartado B, fracciones I y VIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, 6o., fracción XLVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, ordenamientos todos del Estado de Sonora<sup>14</sup>; sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ninguno de dichos preceptos le otorga facultades para modificar o reformar la Ley de Hacienda local, y mucho menos para “derogar” un párrafo de una disposición normativa de dicho ordenamiento, pues en el caso, se llegó al extremo de

<sup>11</sup> Al respecto, la Constitución Política del Estado de Sonora, indica:

“Artículo 52. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, decreto o acuerdo.

Será materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general; de decreto, la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo, en los demás casos.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y Secretarios de la Legislatura. Los acuerdos se comunicarán por los Secretarios del Congreso”.

“Artículo 56. Aprobado por el Congreso un proyecto de Ley o de decreto pasará al Ejecutivo para su sanción y publicación inmediata, si éste no tuviere observaciones que hacerle”.

<sup>12</sup> El artículo 63 de la Constitución Local prevé:

“Artículo 63. En la interpretación, reforma o abrogación de leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

<sup>13</sup> Los artículos 115 al 160 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora regulan el proceso legislativo.

<sup>14</sup> Ley de Hacienda del Estado de Sonora:

“**Artículo 299.-** En los Capítulos siguientes se señalan los servicios que quedan sujetos al pago de derechos y el importe de los mismos.

El monto de las cuotas o tarifas de los derechos que este título establece en cantidades determinadas, se actualizará en los meses de enero y julio de cada año, conforme al factor que se obtenga de acuerdo con el siguiente procedimiento:

El factor aplicable para el mes de enero, será el que resulte de dividir el índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre inmediato anterior; el factor aplicable para el mes de julio, será el que se obtenga de dividir el índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de mayo entre el del mes de noviembre inmediato anterior.

Se exceptúa del procedimiento de actualización anterior, a los derechos por servicios por la expedición, cambio de domicilio y revalidación de licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, los cuales se actualizarán anualmente en el mes de enero, con el factor que se obtenga de dividir el índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre inmediato anterior al de la fecha para el cual se hace el ajuste, entre el citado índice correspondiente al mes de noviembre del segundo año inmediato anterior al de esa fecha.

Las cuotas actualizadas en los términos del presente Artículo, se publicarán en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los incrementos en las cuotas o tarifas de los Derechos se calcularán sobre el importe de la cuota anterior actualizada. Las tasas expresadas en porcentajes o sobre valor no se incrementarán mediante la aplicación de factores.

Para determinar las cuotas de los derechos establecidos en esta Ley, se considerarán, inclusive, las fracciones del nuevo peso; no obstante lo anterior, para efectuar su pago, el monto se ajustará para que las que contengan cantidades que incluyan de 1 hasta 50 centavos se ajusten a la unidad del nuevo peso inmediata anterior y las que contengan cantidades de 51 a 99 centavos se ajusten a la unidad del nuevo peso inmediata superior.

La cuota de derechos por el servicio ordinario de expedición de actas del Registro Civil en las oficialías, a que se refiere el artículo 325 fracción II de esta Ley, no será objeto de la actualización a que se refiere el presente artículo.

Tratándose de las cuotas de los derechos por los servicios prestados por la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones a que se refiere el artículo 326 fracción VIII de esta Ley, únicamente se actualizarán en el mes de enero de cada año de conformidad con el tercer párrafo del presente artículo”.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora:

“**Artículo 24.-** A la Secretaría de Hacienda le corresponden las facultades y obligaciones siguientes:

....

B. En materia de ingresos:

I.- Proyectar y calcular los ingresos del Estado, considerando las necesidades del gasto público estatal, la utilización razonable del crédito público y el saneamiento financiero de la Administración Pública Estatal;

....

VIII.- Vigilar el estricto cumplimiento de las leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter fiscal; así como practicar visitas de inspección y auditoría a contribuyentes en los términos de los ordenamientos fiscales correspondientes;

....”

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora:

“**Artículo 60.-** Al Secretario le corresponden las siguientes atribuciones:

....

XLVIII. Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de las disposiciones generales que con fundamento en las leyes expida la Secretaría;

....”

derogar el antepenúltimo párrafo del numeral 1 del artículo 321 de la indicada Ley de Hacienda y se reformó el penúltimo párrafo del mismo, asignándole el inciso g) y cambiando no sólo el monto del derecho a pagar, sino también su redacción —tal como se advierte del cuadro comparativo que antecede—.

41. De este modo, el “Acuerdo por el que se Actualizan los Montos de las Cuotas o tarifas de los Derechos del Título Cuarto de la Ley de Hacienda, para el Segundo Semestre del año 2013”, emitido por el Secretario de Hacienda del Estado de Sonora y publicado el dos de septiembre de dos mil trece, en el Boletín Oficial de la entidad, no puede considerarse como una nueva norma legal que tenga la entidad suficiente para generar el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad en dichos párrafos.
42. Sostener lo contrario implicaría que este Alto Tribunal valide el hecho de que el citado “acuerdo” emitido por el Secretario de Hacienda del Estado de Sonora, tiene la fuerza para modificar y reformar la Ley de Hacienda del Estado —ley en sentido formal y material—, lo cual jurídicamente resultaría inaceptable, pues como lo hemos precisado, el Secretario de Hacienda no cuenta con facultades para modificar una ley.
43. De este modo, el “Acuerdo por el que se Actualizan los Montos de las Cuotas o tarifas de los Derechos del Título Cuarto de la Ley de Hacienda, para el Segundo Semestre del año 2013”, emitido por el Secretario de Hacienda del Estado de Sonora, no puede considerarse como una nueva norma legal y por ende no se puede tener por actualizada la causa de improcedencia de cesación de efectos de la norma impugnada —en los párrafos pretendidamente modificados por el “acuerdo”—<sup>15</sup>, por lo que el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, debe realizarse en los términos de la redacción del artículo emitido por el Congreso local, cuya constitucionalidad se cuestiona en esta vía, máxime que los conceptos de invalidez que se hicieron valer estaban encaminados a impugnar la forma diferenciada de cobrar los servicios de registro por el Estado y no así la actualización de los montos específicos de las cuotas o tarifas para este tipo de derechos.
44. Al no advertirse algún otro motivo de improcedencia que se pudiera actualizar se procede al estudio del único concepto de invalidez formulado por el promovente.

#### VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

45. En sus conceptos de invalidez el promovente de la acción señala en esencia que el precepto impugnado, vulnera el artículo 31, fracción IV, constitucional porque establece un derecho por la prestación del servicio de inscripción de documentos que contiene diversas operaciones comerciales, fijándose para su cobro el valor de la operación que se registre más la cuota de 5 al millar, lo que trae como consecuencia que su cuantificación dependerá del monto de la operación contenida en el documento motivo de la inscripción más no por el costo real del servicio que presta el estado, lo que vulnera los principios de equidad y proporcionalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.
46. Precisa 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.
47. Finalmente señala que ya este Alto Tribunal ha resuelto un tema similar al presente caso, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 1/2007 el dos de agosto de dos mil siete, en donde, como en el caso, las cuotas por concepto de derechos se cobraban sin atender al costo real del servicio proporcionado, sino atendiendo al valor de la operación que se registre.
48. Al respecto, la pregunta que tenemos que responder de acuerdo a dicho planteamiento es: ¿si el artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora es contrario al artículo 31, fracción IV, constitucional, porque establece el pago de derechos atendiendo al monto de la operación contenida en el documento a registrar-elemento ajeno-, más no por el costo real del servicio que presta el Estado?

<sup>15</sup> Es criterio reiterado de este Alto Tribunal que cuando se emite un nuevo acto legislativo que modifica, reforma, abroga o deroga la norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad —salvo que se trate de materia penal—, la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse por actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con los artículos 45 y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, relativa a la cesación de efectos de la norma impugnada. En estos casos se aplican las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 25/2005 de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA”.

49. La respuesta es afirmativa. En efecto, resulta fundado el concepto de invalidez del Procurador General de la República ya que el artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora impugnado 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 no atienden al costo real del servicio proporcionado, sino al valor de la operación que se registre.
50. Efectivamente, en el caso, el artículo impugnado establece que el pago de derechos por los servicios registrales por cada operación de las enunciadas en dicho artículo se fijarán conforme a la tasa del 5 al millar. El texto del precepto impugnado es el siguiente:

“Artículo 321.- Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio:

1.- Por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, de la manera siguiente:

- a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación.
- b) Por el contrato de arrendamiento, tomando como base a la cantidad total pactada en dinero.
- c) Por los contratos de bienes muebles, tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo.
- d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital, sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar.
- e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social, tornando como base el propio capital social.
- f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital, tomando como base el capital aumentado.

Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar.

Si el importe a pagar por los conceptos a que se refiere este punto es menor a la cantidad de \$ 250.00 deberá aplicarse esta última, excepto cuando se trate de satisfacer necesidades de vivienda.

Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) \$423.00.

Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda”.

51. Este artículo establece la manera en que se deben pagar los derechos por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, por los siguientes conceptos:
- a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación.
  - b) Por el contrato de arrendamiento, tomando como base a la cantidad total pactada en dinero.
  - c) Por los contratos de bienes muebles, tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo.

- d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital, sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar.
- e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social, tornando como base el propio capital social.
- f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital, tomando como base el capital aumentado.
52. Además, por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa de 5 al millar.
53. La disposición anterior, efectivamente introduce un elemento extraño al servicio de inscripción de los actos jurídicos ahí enunciados, como lo es el valor de los actos que se inscriban en el Instituto Catastral y Registral del Estado, de tal manera que por un mismo servicio algunos contribuyentes enteran mayor o menor cantidad dependiendo del valor de la operación a registrar.
54. En efecto, el Congreso del Estado de Sonora estableció en el numeral impugnado las tarifas que por concepto de derechos deberá cobrar el citado Instituto Catastral y Registral respecto de la inscripción de los actos jurídicos en él precisados, las cuales se encuentran fijadas atendiendo al monto del capital que corresponda a la operación a registrar, además de que hay que agregarle la tasa de 5 al millar para la determinación del total a pagar, 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 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, generando con ello una violación a los requisitos de proporcionalidad y equidad en materia de derechos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
55. Resulta clara la inconstitucionalidad del precepto impugnado ya que por un mismo servicio, se tendrán que pagar cuotas distintas dependiendo del monto de la operación, no obstante que el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del acto del registro. Esto evidencia que el precepto cuestionado, da un trato desigual y desproporcional a los iguales, ya que no obstante que, como ya se dijo, se preste el mismo servicio —inscripción—, se cobran cuotas distintas ya que en cada caso se atenderá 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.
56. Es importante precisar que sobre este tema ya existen precedentes del Tribunal Pleno, pues al resolver las acciones de inconstitucionalidad 1/2007<sup>16</sup>, 107/2007<sup>17</sup> y 10/2010<sup>18</sup> se determinó que este tipo de esquemas en los que el cobro del derecho atiende al valor del monto de la operación, resultan inconstitucionales por introducir un elemento ajeno al servicio prestado. Las consideraciones esenciales de estos precedentes fueron las siguientes:
57. 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.

<sup>16</sup> Esta acción se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 2 de agosto de 2007, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia. No asistió el señor Ministro Juan N. Silva Meza. Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Incluso derivó de esta acción de inconstitucionalidad la tesis de jurisprudencia P./J. 121/2007 de rubro: "SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA".

<sup>17</sup> Esta acción se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 13 de abril de 2009, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Estuvieron ausentes los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel. Fue ponente el señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>18</sup> Esta acción se resolvió en sesión pública de este Alto Tribunal de 4 de enero de 2011 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

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.
58. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, se puede 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.
59. Así, el concepto de contribuciones o tributo, 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.
60. 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.
61. Dichos conceptos se explican de la manera siguiente:
62. 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.
63. 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.
64. 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.
65. 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.
66. 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.
67. 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;
68. 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.
69. 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.
70. Asimismo, 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.
71. Así, 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:

- A. 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.
- B. 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.
- C. 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.
- D. 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.
72. De lo expuesto, se advierte 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.
73. 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.
74. Por lo anterior, tal como lo hemos dicho, el concepto de invalidez planteado por el Procurador General de la República, en la acción de inconstitucionalidad que se analiza, es fundado ya que lo dispuesto en el artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora no respeta los principios de proporcionalidad y equidad, contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.
75. La afirmación anterior tiene apoyo además, 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.
76. 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.
77. Las consideraciones precedentes tienen sustento en las tesis: P./J. 8/97<sup>19</sup> de rubro “BEBIDAS ALCOHÓLICAS. DERECHOS POR REVALIDACIÓN ANUAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE LAS ENAJENAN. EL ARTÍCULO 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 ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL”; P. CXIII/96<sup>20</sup> de rubro “INSCRIPCIONES REGISTRALES. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN 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”; P. CI/95<sup>21</sup> de rubro “BUQUES. EL DERECHO POR EL REGISTRO DE GRAVÁMENES A SU PROPIEDAD, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 162, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 1992, ES INCONSTITUCIONAL”.

<sup>19</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, febrero de 1997, página 65.

<sup>20</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, noviembre de 1995, página 74.

<sup>21</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, octubre de 1996, página 178.

78. Vinculado con lo anterior, 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. Sirve de apoyo las tesis de jurisprudencia P./J. 95/2009<sup>22</sup> de rubro: "DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD" y P./J. 2/98<sup>23</sup> de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS".
79. Por tanto, en el caso, se violan los principios de justicia tributaria -proporcionalidad y equidad- ya que los incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral 1 del artículo 321, al señalar como base: "a) ...el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación"; "b) ...la cantidad total pactada en dinero"; "c) ... la cantidad total establecida en el avalúo"; "d) ...la cantidad de dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar"; "e) ...el propio capital social"; y "f) ...el capital aumentado". En ninguno de estos casos se justifica que se atienda al valor de la operación o acto jurídico a registrarse en función del servicio prestado; es decir, si bien pudiera pensarse que se establece una cantidad de dinero en cada operación, lo cierto es que dichas cantidades son variables porque lo hace depender del monto de la operación que ha de registrarse. Por lo tanto de cualquier manera se tomara en cuenta un elemento ajeno al servicio prestado que se relaciona con el valor de la operación que sea sujeta de registro ante el Instituto Catastral y Registral de la entidad. Aunado a que a las citadas bases todavía hay que agregarle la tasa de 5 al millar lo que no hace sino incrementar dicho elemento ajeno al servicio prestado relacionado con el valor de la operación, sin atender al elemento costo-servicio.
80. Por otra parte, cabe precisar que en opinión de este Alto Tribunal no son inconstitucionales los dos últimos párrafos del artículo impugnado que establecen: "Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) \$423.00. Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda", ello porque se establece una cantidad fija para todos los casos relativos a la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales), sin tomar en cuenta algún elemento ajeno con el servicio prestado y dando un trato igual a quienes reciben servicios análogos.
81. Finalmente, resulta innecesario dar contestación a los argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo Local al rendir su informe, 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 hemos precisado no es correcto.
82. En tales condiciones, procede declarar la invalidez de las porciones normativas del artículo 321, numeral 1 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, que establecen un elemento ajeno al servicio prestado relacionado con el valor de la operación y que no atienden al elemento costo-servicio. Así, las porciones a invalidar son las que se precisan en la siguiente tabla, debiendo quedar la redacción del citado artículo en los términos que se indican:

<sup>22</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXX, Julio de 2009. Página: 1431. El contenido de esta tesis es el siguiente: "Acorde con la doctrina y la legislación tributaria, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dichas contribuciones satisfacen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y el servicio prestado, y cuando se da un trato igual a quienes reciben servicios análogos. En este contexto, las leyes federales o locales que regulan los derechos por la inscripción, anotación, cancelación o expedición de certificaciones de actos jurídicos o documentos en un registro público, estableciendo su cuantificación mediante un porcentaje o factor (sea por ejemplo, a la decena, a la centena o al millar), tomando en cuenta valores económicos o comerciales distintos al costo del servicio prestado por la administración pública, violan los indicados principios tributarios, pues se produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que dé lugar a tales actos registrales, provocando que una misma función estatal, que tiene el mismo costo, cause distintas contraprestaciones en dinero".

<sup>23</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, enero de 1998, página 41.

NORMA IMPUGNADA	REDACCIÓN DE LA NORMA YA CON LAS PORCIONES INVÁLIDAS
<p>Artículo 321.- Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio:</p> <p>1.- Por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, de la manera siguiente:</p> <p>a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, <del>tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación.</del></p> <p>b) Por el contrato de arrendamiento, <del>tomando como base a la cantidad total pactada en dinero.</del></p> <p>c) Por los contratos de bienes muebles, <del>tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo.</del></p> <p>d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital, <del>sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar.</del></p> <p>e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social, <del>tomando como base el propio capital social.</del></p> <p>f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital, <del>tomando como base el capital aumentado.</del></p> <p><del>Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar.</del></p> <p>Si el importe a pagar por los conceptos a que se refiere este punto es menor a la cantidad de \$ 250.00 deberá aplicarse esta última, excepto cuando se trate de satisfacer necesidades de vivienda.</p> <p>Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) \$423.00.</p> <p>Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda”.</p>	<p>Artículo 321. Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio:</p> <p>1.- Por la inscripción de documentos públicos o privados que deban registrarse conforme a las leyes aplicables al caso concreto, de la manera siguiente:</p> <p>a) En que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos,</p> <p>b) Por el contrato de arrendamiento,</p> <p>c) Por los contratos de bienes muebles,</p> <p>d) Por el reconocimiento de adeudo o aumento de capital,</p> <p>e) Por la constitución de sociedades mercantiles o civiles que señalen capital social,</p> <p>f) Por actas de sociedades que contengan aumento de capital,</p> <p>Si el importe a pagar por los conceptos a que se refiere este punto es menor a la cantidad de \$ 250.00 deberá aplicarse esta última, excepto cuando se trate de satisfacer necesidades de vivienda.</p> <p>Por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados (federales, estatales y municipales) \$423.00.</p> <p>Se exceptúa del pago de este derecho por la inscripción de títulos de propiedad que expidan los entes públicos facultados, siempre y cuando sean emitidos con motivo de programas oficiales para satisfacer necesidades de vivienda”.</p>

83. Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia 2ª. /J. 29/2012<sup>24</sup> de rubro “DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS” —aunque se refiere a la materia de amparo resulta útil—, que indica esencialmente que cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, ya que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, por lo que, cuando una disposición declarada inconstitucional fija derechos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero previendo también una cantidad fija mínima a pagar, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlo de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar.
84. Cabe señalar que bajo este contexto el párrafo tercero del numeral 1 del artículo 321, que prevé la cantidad de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), debe entenderse como el monto a pagar por concepto de los derechos previstos en el aludido numeral, ya que, como se ha precisado, cuando en una ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto de la declaratoria de invalidez de las porciones inconstitucionales no puede traducirse en liberar a los contribuyentes de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, pues para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, por lo que, cuando una disposición declarada inconstitucional fija derechos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero prevé también una cantidad fija mínima a pagar, tal como en caso debe entenderse que lo prevé el aludido párrafo tercero del numeral 1 del artículo 321, ello implica que los contribuyentes dejen de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlos de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar.
85. Por lo anterior, de conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo Local.

Por lo expuesto y fundado,

**SE RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 321, numeral 1, de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, en los incisos a), b), c), d), e) y f), en las porciones normativas que respectivamente señalan: “tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación”; “tomando como base a la cantidad total pactada en dinero”; “tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo”; “sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar”; “tomando como base el propio capital social”; y “tomando como base el capital aumentado”; así como de su párrafo segundo que indica: “Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar”, en los términos precisados en el último apartado de la presente resolución; en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora.

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

<sup>24</sup> Décima Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VIII, mayo de 2012, tomo 2, página 1244.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**Respecto del punto resolutivo primero:**

Se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza las determinaciones consistentes en que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, que la acción de inconstitucionalidad se interpuso en tiempo oportuno y que el accionante cuenta con la legitimación necesaria.

Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas no asistieron a la sesión de quince de octubre de dos mil trece, el primero previo aviso dado a la Presidencia y el segundo por estar disfrutando de su período vacacional.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza la determinación consistente en que el acuerdo del Secretario de Hacienda de Sonora no constituye un nuevo acto legislativo para efectos del sobreseimiento.

El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintiocho de octubre de dos mil trece por desempeñar una comisión de carácter oficial.

**Respecto del punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 321, numeral 1, de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, en los incisos a), b), c), d), e) y f), en las porciones normativas que respectivamente señalan: “tomando como base el valor más alto entre el avalúo catastral, avalúo comercial y el precio pactado de la operación”; “tomando como base a la cantidad total pactada en dinero”; “tomando como base la cantidad total establecida en el avalúo”; “sobre crédito ya registrado, tomando como base la cantidad en dinero que resulte de restar el crédito ya registrado y el que reconoce adeudar o aumentar”; “tomando como base el propio capital social”; y “tomando como base el capital aumentado”; así como de su párrafo segundo que indica: “Por cada operación de las aquí enunciadas se cobrará conforme a la tasa del 5 al millar”, en los términos precisados en el último apartado de la presente resolución; en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora.

El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintiocho de octubre de dos mil trece por desempeñar una comisión de carácter oficial.

**Respecto del punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintiocho de octubre de dos mil trece por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- la Ministra Encargada del Engrose, **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de octubre de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 6/2013, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a seis de febrero de dos mil trece.- Rúbrica.