

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 20/2003, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra del Ejecutivo y del Legislativo, ambos del propio Estado.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2003.

**ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS RIO
COLORADO, ESTADO DE SONORA.**

MINISTRO PONENTE: JUAN DIAZ ROMERO.

SECRETARIO: JOSE LUIS RAFAEL CANO MARTINEZ

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente día once de noviembre del año dos mil tres.

VISTOS; Y RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio depositado el doce de febrero de dos mil tres en el Servicio Postal Mexicano de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, Angel Luis Ruiz García, quien se ostentó como Síndico Procurador del Municipio mencionado, en representación de éste, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos y normas que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"...II.- ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO:--- a) El Organó Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Sonora, representado por el C. Gobernador Constitucional de dicho Estado, licenciado Armando López Nogales, con domicilio en el Palacio de Gobierno, recinto oficial ubicado en Ave. Dr. Paliza y Comonfort de la ciudad de Hermosillo, Sonora.--- b) El Organó Legislativo del Estado Libre y Soberano de Sonora, constituido por el H. Congreso del Estado, con domicilio en el recinto oficial ubicado en la ciudad de Hermosillo, Sonora.--- III.- ENTIDAD, PODER U ORGANO TERCERO INTERESADO: En mi concepto no existe tercero interesado.--- IV.- NORMAS GENERALES Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, Y MEDIO OFICIAL EN EL QUE SE PUBLICARON:--- 1).- Ley Número 155 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2003 expedida por el H. Congreso del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 26 de diciembre de 2002 y que entró en vigor el día 01 de enero de 2003, básicamente en lo que respecta a sus artículos 1o., fracción I y 2o., fracción I, donde se establece la percepción de los ingresos provenientes por la recaudación por impuesto predial a favor del Gobierno del Estado de Sonora, en el entendido de que este decreto constituye el cuerpo normativo general que se impugnará en forma principal por ser inconstitucional, en virtud de los conceptos de invalidez que se esgrimirán más adelante, y por ser el origen y la causa de los otros actos a que se hará referencia enseguida.--- 2).- La indebida recaudación del impuesto predial que está realizando el Ejecutivo del Estado de Sonora, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003."

SEGUNDO.- En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

"1).- El Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, en cumplimiento a las facultades que constitucionalmente le corresponden, aprobó enviar al Congreso del Estado la Iniciativa de Ley de Ingresos de su Municipio para el ejercicio fiscal del año 2003, misma que fue decretada por la Legislatura Estatal y publicada en el Boletín Oficial del Estado No. 5, Tomo CLXX, del día 31 de diciembre de 2002.--- En el Capítulo Primero del Título Segundo del cuerpo normativo que se cita, se establecen las disposiciones relativas al impuesto predial, contribución que es de exclusiva competencia de los municipios dentro de su jurisdicción, acorde a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General de la República, que a la letra dice:--- "ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes.--- I.-...--- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.--- III.-...--- IV.- Los Municipios administrarán

libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:--- A).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.--- Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.--- B).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.--- C).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.--- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.--- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.--- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.--- Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley..."--- En apoyo al mandato constitucional antes transcrito, la Constitución Política del Estado de Sonora estipula en sus artículos 136, fracción XIX, y 139, inciso A), lo siguiente:--- "ARTICULO 136.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:--- XIX.- Administrar su patrimonio y prestar los servicios públicos en los términos señalados por esta Constitución y demás disposiciones aplicables."--- "ARTICULO 139.- Los municipios administrarán los bienes de dominio público y privado de su patrimonio y podrán otorgar concesiones para su explotación, de conformidad con las leyes respectivas, administrarán libremente su hacienda, la que se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que establezca el Congreso del Estado a su favor, los cuales procederán de:--- A).- Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan las leyes sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.---...--- Los recursos municipales se manejarán con honradez y eficacia, según las bases establecidas en el artículo 150 de esta Constitución y en las leyes."--- En la referida Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del ayuntamiento del municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el ejercicio fiscal del año 2003, se establece en su artículo 4o., cuál es el objeto del impuesto predial, mismo que corresponde a la propiedad o posesión de predios urbanos y rurales y las construcciones permanentes en ellos existentes.--- Lo antes anotado, además del sustento constitucional, está respaldado por el contenido normativo de la Ley de Hacienda Municipal, que en su artículo 51 establece:--- "ARTICULO 51.- Es objeto del impuesto predial:--- I.- La propiedad de predios urbanos y rurales y las construcciones permanentes en ellos existentes.--- II.- La posesión de predios urbanos y rurales y las construcciones permanentes en ellos existentes;--- a).- Cuando no exista propietario.--- b).- Cuando se derive de contratos de promesa de venta, con reserva de dominio y de promesa de venta o venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda de simple uso o de cualquier otro título similar que autorice la ocupación material del inmueble y que origine algún derecho posesorio aun cuando los mencionados contratos, certificados o títulos, se hayan celebrado u obtenido con motivo de operaciones de fideicomiso.--- c).- Cuando exista desmembración de la propiedad de manera que una persona tenga la nula propiedad y otra el usufructo."--- En el mismo sentido, la Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora, dispone en su artículo 91 la norma que a continuación se transcribe:--- "ARTICULO 91.- Son facultades y obligaciones del tesorero municipal:--- I.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales que correspondan al municipio; así como las

participaciones federales y estatales e ingresos extraordinarios que se establezcan a su favor.---...”--- 2).- El H. Congreso del Estado de Sonora, expide la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, misma que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 26 de diciembre del año 2002 y que entró en vigor el 1o. de enero de 2003.--- En la ley que se cita, inconstitucionalmente se establece a favor del Gobierno del Estado de Sonora, la percepción de los ingresos provenientes por la recaudación por impuesto predial, señalando como objeto del impuesto la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales, invadiendo con ello el ámbito de competencia hacendario del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, contraviniendo además de nuestra Carta Magna, el orden constitucional local según se advierte de lo dispuesto en el numeral 80 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que a la letra dice:--- “ARTICULO 80.- Le está prohibido al gobernador:---...--- IX.- Imponer contribución alguna, salvo el caso de que esté legalmente facultado para ello.--- X.- Disponer en ningún caso, bajo pretexto alguno, de las rentas municipales.---...--- XII.- Disponer en ningún caso, bajo ningún pretexto, de los bienes considerados como propios del municipio...”--- Las disposiciones normativas contenidas en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, que están siendo aplicadas a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, para que el Gobierno del Estado inconstitucionalmente perciba ingresos por la recaudación del impuesto predial que se establece en el decreto citado en el párrafo que antecede, son las que a continuación se transcriben:--- “CAPITULO PRIMERO DEL IMPUESTO PREDIAL--- SECCION PRIMERA.--- OBJETO DEL IMPUESTO.--- “ARTICULO 5o.- Es objeto del impuesto predial:---...--- III.- La propiedad o posesión de predios ejidales y comunales.---...--- SECCION SEGUNDA.--- SUJETO DEL IMPUESTO.--- ...--- “ARTICULO 7o.- Son sujetos del impuesto:---...--- IV.- Los ejidatarios y comuneros si el aprovechamiento de los predios es individual y los núcleos de población ejidal o comunal, si es colectivo.--- V.- El que explote o aproveche predios ejidales o comunales en calidad de asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo...--- SECCION TERCERA.--- BASE, TASA, EXENCIONES Y REDUCCIONES.--- “ARTICULO 9o.- La Base del impuesto será:---...--- II.- Tratándose de predios rústicos:--- a) El valor de la producción comercializada de cada cultivo por ciclo productivo, proveniente de terrenos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola.”--- “ARTICULO 10.- El impuesto se causará:---...--- V.- Tratándose de predios rústicos ejidales o comunales, aprovechados para la producción agropecuaria, la tarifa será del 3%...”--- SECCION OCTAVA--- PAGO DEL IMPUESTO.--- “ARTICULO 52.- Tratándose de predios ejidales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola, el pago se hará al efectuarse la venta de los productos y en su defecto, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que éstos se hubieren cosechado, debiéndose anexar a la declaración de que se trate la copia del permiso de siembra y copia de la factura o liquidación correspondiente.”--- “ARTICULO 53.- La forma y lugar de pago del impuesto predial se regirán por las disposiciones relativas del Título Segundo del Código Fiscal del Estado de Sonora”...--- SECCION NOVENA.--- DISPOSICIONES GENERALES.--- “ARTICULO 68.- Para que la Tesorería pueda expedir certificados de no adeudo del impuesto predial, se requiere:--- a).- Que el predio esté al corriente en el pago del impuesto; y.--- b).- Que no exista inconformidad alguna pendiente de resolver, en relación con los avalúos y, en general, con las bases del impuesto predial.”--- 3).- A partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos para el Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, el Ejecutivo del Estado de Sonora, indebida e inconstitucionalmente está percibiendo los ingresos derivados de la recaudación del impuesto predial.--- 4).- El día 05 de diciembre del año 2002, esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos, resolvió la controversia constitucional 25/2002 promovida por el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora; en contra del Gobernador Constitucional y del Congreso, ambos del Estado de Sonora, sentando un precedente trascendental para el respeto de la esfera competencial del municipio al declarar la invalidez del artículo 1o., fracción I, de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002”. Los efectos de la ejecutoria mencionada, consistieron en que se hiciera la transferencia al municipio actor, de lo que se recaude en su territorio, con motivo del “impuesto predial ejidal”, en un cien por ciento; lo anterior, porque lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, el artículo

impugnado invade su autonomía municipal y afecta el régimen de libre administración hacendaria."

TERCERO.- Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora, son los siguientes:

"...1).- CARENCIA DE FACULTADES DEL EJECUTIVO DEL ESTADO Y DEL CONGRESO LOCAL, RESPECTIVAMENTE, PARA FORMULAR INICIATIVAS Y EXPEDIR LEYES DONDE SE ESTABLEZCA EL IMPUESTO PREDIAL COMO CONTRIBUCION A FAVOR DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA.--- Acorde con lo que prevén los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV, y 115, fracción IV, de la Constitución Federal; 136, fracción V y 139, inciso A) de la Constitución del Estado de Sonora; y 61, fracción IV, incisos A) y B) de la Ley de Gobierno Municipal de esta entidad federativa, los Ayuntamientos son autoridades que carecen de facultades para establecer contribuciones a los gobernados, ya que la fijación de las contribuciones es competencia exclusiva de la Legislatura del Estado a través de leyes, sin embargo, sí tienen la facultad plena de presentar a los Congresos Locales las iniciativas de ley sobre las materias en las que constitucional y legalmente tengan competencia, como es el caso de la Ley de Ingresos Municipal y lógicamente las contribuciones que comprenda, evitando así, que su expedición quede al arbitrio de las autoridades legislativas, situación que en la especie se actualiza con las normas generales que hoy se impugnan, que por su contenido, invade la esfera competencial del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora.--- Así pues, del análisis integral de los numerales indicados en el párrafo que antecede, se desprende lo siguiente: a) Que el Gobernador del Estado tiene la facultad y el deber de iniciar leyes y de cuidar y expedir las órdenes necesarias para el debido cumplimiento de la Constitución Federal, la local y las leyes que emita la Legislatura Estatal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; b) Que la Legislatura Estatal tiene facultades para expedir leyes, específicamente para la administración interna de los gobiernos estatal y municipal; y c) Que los Municipios tienen facultades conforme a la Constitución Federal y la Local para percibir contribuciones, entre otras, las que establezcan las leyes sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.--- De todo lo anterior y con base en el análisis integral y armónico de los preceptos en cita, se concluye que en materia municipal y para el objetivo específico de fortalecer y dar apoyo a los Municipios, respetando su autonomía, el Ejecutivo Estatal sí puede iniciar leyes y la Legislatura emitir la normatividad respectiva, siempre y cuando se refieran al ámbito exclusivo de su competencia, porque de no ser así, esto constituye una invasión de la esfera municipal, como en la especie se da al expedirse la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, misma que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día jueves 26 de diciembre de 2002 y que entró en vigor el día 01 de enero del presente, en el cual contrariando el sentir de nuestra Constitución Federal, se establece a favor del Gobierno del Estado de Sonora la percepción de los ingresos provenientes por la recaudación por impuesto predial, señalando como objeto del impuesto la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales.--- En estas condiciones, el Ejecutivo Estatal y la Legislatura, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben proveer y legislar para el debido cumplimiento de los principios tutelados por la Carta Fundamental y la Constitución Local, así como de las demás leyes de la materia. Por lo tanto, la iniciativa del Ejecutivo Estatal y la ley de referencia aprobada por la Legislatura Estatal, no son actos emitidos en el ámbito de sus atribuciones.--- Si bien es cierto que el legislador tiene facultades para fijar el objeto de las contribuciones, al hacerlo siempre debe respetar los requisitos que establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal; es decir, el numeral de referencia otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respete además de los principios de proporcionalidad, equidad y destino, los ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno.--- De las reflexiones antes anotadas se advierte que conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, la Hacienda de los municipios se integra de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor; precepto que interpretado en forma sistemática con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, donde se consagra el principio de legalidad tributaria, exige que toda contribución, incluyendo sus elementos esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, forma y época de pago, deban establecerse en una ley emanada de la respectiva Legislatura Local, y que cabalmente se observó en la expedición de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el

ejercicio fiscal del 2003, situación adversa que se presenta con la expedición de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003.--- Sirven de apoyo las tesis que nuestros más Altos Tribunales Federales han emitido al respecto y que a continuación se transcriben: (sic).--- "CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO, SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION." (Se transcribe).--- 2).- AFECTACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL Y SU LIBRE ADMINISTRACION.--- Con la emisión de los artículos impugnados de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2003", se vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a), b) y c) y tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando la libre administración de la Hacienda Municipal, toda vez que los recursos derivados por la captación del impuesto predial ejidal corresponden a los municipios.--- Conforme con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, e incisos a), b) y c), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, como es el caso del impuesto predial; y las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, y los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.--- Del examen del numeral en comento, se concluye que se afecta la libre administración económica del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, ya que conforme a los supuestos anotados, los recursos derivados del impuesto predial, provienen de los destinados o que corresponden a los municipios, en tanto que no derivan de recursos propios de los Estados, situación contraria al impuesto predial que señala la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2003, mediante el cual al establecer la percepción por impuesto predial ejidal se invade la autonomía municipal, pues es el precepto en cita el que establece la percepción y destino de los recursos que constitucionalmente son municipales, ya que esto es materia de la Ley de Ingresos Municipal, como lo señala la propia Carta Magna, por lo que es ésta la que, en todo caso, pudiera prever la competencia de percepción y destino de ciertos ingresos para el Estado.--- El artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, en la parte que interesa dice:--- "Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:... IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:--- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles..." --- Del precepto transcrito se desprende, en esencia, las bases que rigen en materia municipal relacionadas con su hacienda y libre administración hacendaria.--- Luego, para interpretar la disposición constitucional en lo que importa al caso concreto, es necesario precisar lo que es la Hacienda Municipal, lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria y si toda la Hacienda Municipal o sólo parte de ésta se sujeta bajo dicho régimen.--- La Hacienda Municipal está comprendida dentro de lo que es la hacienda pública; este último concepto, se entiende, en términos generales, como el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos; es decir, se constituye con los bienes que una entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo.--- De acuerdo con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Municipal se integra, con las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen; desde luego, existen otros rubros que pueden integrar la Hacienda Municipal, como por ejemplo, donativos, herencias, etcétera; atendiendo a lo expuesto, puede decirse que, en términos generales, la Hacienda Municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.--- Preciado lo anterior, debe señalarse ahora lo que es la libre administración hacendaria.--- La libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la

autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.--- Al respecto destaca la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional de 1983, que dice:--- "Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este reglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva..." --- En razón de lo anterior es que se instituyó como una prerrogativa constitucional a favor de los municipios, el que éstos manejen su patrimonio conforme a la ley y administren libremente su hacienda, como lo establece el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal.--- Por otro lado, atendiendo a las dos cuestiones antes mencionadas, Hacienda Municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella entra dentro de dicho régimen de libre administración hacendaria.--- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la Hacienda Municipal, señalando al efecto que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, entre otras, a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.--- De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la Hacienda Municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.--- En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la Hacienda Municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la Hacienda Municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; esto es, se delimitan los rubros respecto de los cuales el Municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.--- Atento a lo anterior, e interpretando de manera armónica, sistemática y teleológica la disposición constitucional de referencia, se concluye que la fracción IV del artículo 115 constitucional no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la Hacienda Municipal, sino sólo a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que por una parte, la Hacienda Municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en dicha disposición y que también forman parte de la Hacienda Municipal y por otra, lo que instituye tal disposición, más que la forma en que se integra la Hacienda Municipal son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.--- Así las

cosas, las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles son recursos que ingresan a la Hacienda Municipal, y quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios.--- Encuentra apoyo lo considerado, en la jurisprudencia 6/2000, consultable en la página quinientos catorce, del Tomo IX, correspondiente al mes de febrero del dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:--- "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)." (Se transcribe).--- El artículo 1o., fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2003, materia de análisis, dispone:--- "Artículo 1o.- En el ejercicio fiscal del año 2003 el Estado de Sonora percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:--- MILES DE PESOS.--- A.- De los Impuestos.--- \$493,537.--- I.- Impuesto Predial Ejidal.--- \$40,192..."--- Del precepto reproducido se desprende que éste forma parte de un catálogo de conceptos por los cuales el Estado de Sonora pretende percibir ingresos en el ejercicio fiscal de dos mil tres, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar.--- Para acreditar que el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2003 invade la autonomía del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, y se afecta la libre administración de la Hacienda Municipal, porque la captación de los recursos por concepto de impuesto predial ejidal le corresponden al municipio y no al gobierno del Estado, conviene tener en cuenta algunos antecedentes legislativos del Estado de Sonora con relación al impuesto predial:--- a) El dos de diciembre de mil novecientos setenta y seis, el Gobernador del Estado de Sonora, envió al Congreso del Estado el proyecto de Ley de Hacienda del Estado de Sonora, con la siguiente propuesta de "Título Segundo":--- "Título Segundo 'De los Impuestos', reglamenta lo relativo a los siguientes impuestos: el predial; sobre ingresos mercantiles; especiales a la industria y el comercio; los agropecuarios; sobre capitales; sobre productos del trabajo; y para el sostenimiento de la Universidad de Sonora."--- De la transcripción anterior, se advierte la propuesta, plasmada en la iniciativa de Ley de Hacienda Estatal, para recaudar, entre otros, el impuesto predial.--- b) Para el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y seis se publicó en el Boletín Oficial del Estado la "Ley Número 9 de Hacienda del Estado de Sonora", la que, en el Capítulo Primero de su Título Segundo, denominado "De los Impuestos", estableció los elementos esenciales del impuesto predial (sujeto, objeto, base, tasa, tarifa, época y lugar de pago).--- c) El trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con motivo de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, el Gobernador del Estado de Sonora presentó al Congreso estatal una iniciativa de Ley de Hacienda Municipal; dicho documento en la parte que aquí importa dice:--- "La dinámica que caracteriza al Derecho Fiscal, requiere de una constante revisión de sus normas, para enriquecerlas y adecuarlas a los lineamientos que cada cambio conlleva, es por ello que la implementación en la Legislación Estatal, de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, constituye indudablemente una oportunidad inmejorable para la instrumentación de la Ley de Hacienda Municipal, que representa un avance en la configuración del marco legal aplicable a este nivel de gobierno, en materia hacendaria. Esto es, que al tiempo que se cumple con el imperativo constitucional, se reordena la estructura hacendaria municipal, para armonizarla con los sistemas fiscales actuales.--- El antecedente más próximo de este ordenamiento que se somete a la consideración de ese H. Congreso del Estado, es la Ley Orgánica del Sistema Fiscal Municipal, que data del 1o. de julio de 1931, la que en su momento cumplir su objetivo (sic), aun cuando no contemplaba en ciertos casos disposiciones de tipo administrativo, pero que en la actualidad ya no podría aplicarse con resultados satisfactorios, en virtud de los múltiples cambios derivados del proceso de evolución de la política fiscal en todos los niveles de gobierno, los que en el ámbito municipal propiciaran e hicieran necesaria la fijación elevándolas a rango constitucional, de fuentes impositivas propias en lo que se refiere a la percepción de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos a su cargo.--- La carencia de disposiciones aplicables a la actividad hacendaria municipal o la inoperancia de las mismas, motivó que ésta se reglamentara anualmente en la Leyes de Ingresos Municipales correspondiente, tomando disposiciones del Tributaria (sic) Municipal, al Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Estado.--- Los títulos del Segundo al Séptimo, contienen la regulación de los ingresos ordinarios, a saber: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones. El título Octavo, se refiere a ingresos extraordinarios.--- En lo que corresponde a los títulos Segundo y Tercero, relativos a impuestos y derechos, cabe indicar que habrá conceptos que aun cuando se encuentran previstos, estarán suspendidos en su aplicación a nivel de Ley de Ingresos, por virtud de la coordinación fiscal, tanto por lo que se refiere al impuesto al valor agregado, como en materia de derechos al Decreto No. 94 expedido por esa honorable legislatura el 13 de mayo del año en curso y publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 42, del día 26 del mismo mes y año.--- ...--- En el título Segundo 'De los Impuestos', se prevén, además de los gravámenes tradicionalmente municipales, sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre loterías, rifas o sorteos y juegos permitidos, los que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, hasta hoy considerados de carácter estatal, como son el impuesto predial y el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, los que se transfieren a los municipios, conservando la misma estructura que guarda la Ley de Hacienda del Estado, con la finalidad de mantener la uniformidad en el tratamiento a los contribuyentes...--- El contexto general del presente proyecto de Ley de Hacienda Municipal, requiere lógicamente, de la expedición anual de una Ley de Ingresos para cada Municipio, en la que --se determinen cuáles de los conceptos de ingresos contenidos en este ordenamiento, serán aplicados en cada ejercicio fiscal, así como las tasas, cuotas y tarifas que la misma no contempla, por tener que estar referidas a la situación particular de cada municipio..."--- De la transcripción que antecede, se pone de manifiesto que en el marco de las reformas al artículo 115 constitucional, el titular del ejecutivo estatal envió al Congreso del Estado de Sonora una iniciativa de "Ley de Hacienda Municipal", con la finalidad de cumplir con el imperativo constitucional, reordenando la estructura hacendaria municipal, para armonizarla con los sistemas fiscales. En la mencionada iniciativa, se reconoció la necesidad de legislar, a favor de los municipios, lo que se refiere a la percepción de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos a su cargo; asimismo, se reconoció la falta de disposiciones aplicables a la actividad hacendaria municipal o la inoperancia de las existentes hasta entonces; se propuso, asimismo, que en el título Segundo denominado 'De los Impuestos', además de prever los gravámenes tradicionalmente municipales, sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre loterías, rifas o sorteos y juegos permitidos, se establecieran los que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, hasta entonces considerados de carácter estatal, como son el impuesto predial y el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, los que se transfieren a los municipios, conservando la misma estructura que guarda la Ley de Hacienda del Estado, con la finalidad de mantener la uniformidad en el tratamiento a los contribuyentes.--- Resulta pertinente mencionar que en la Sección II del Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, denominada "De la Tesorería Municipal", en los artículos 90, 91 y 92, en lo que aquí interesa, se establece que la recaudación y, en general el manejo de la Hacienda Pública Municipal, corresponde a una oficina denominada Tesorería Municipal, a cargo de un funcionario denominado "Tesorero Municipal", mismo que, entre otras facultades, cuenta con la de recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales que correspondan al municipio, así como las participaciones federales y estatales e ingresos extraordinarios que se establezcan a favor de éste.--- d) El día veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, la Ley de Hacienda Municipal, y de acuerdo con su artículo Segundo Transitorio y con motivo de su expedición, se derogaron diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado, algunos de ellos relacionados con el "impuesto predial"; sin embargo, los elementos esenciales de dicho impuesto se siguen regulando en la mencionada Ley de Hacienda del Estado, en los artículos 5o., fracción III; 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52, 53 y 68 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.--- De los numerales mencionados en el párrafo anterior, se colige que es objeto del impuesto predial la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales; que son sujetos del impuesto los ejidatarios y comuneros si el aprovechamiento de los predios es individual y los núcleos de población ejidal o comunal si es colectivo; que también es sujeto del impuesto el que explote o aproveche predios ejidales o comunales en calidad de asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo; que la base del impuesto será, tratándose de predios rústicos, el valor de la producción comercializada por ciclo productivo, proveniente de terrenos ejidales o comunales

aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola; que el impuesto se causará, tratándose de predios rústicos ejidales o comunales, aprovechados para la producción agropecuaria; que la tarifa será del tres por ciento cuando se trate de predios ejidales aprovechados para la producción agropecuaria; que el pago se hará al efectuarse la venta de los productos y en su defecto, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que éstos se hubieran cosechado; y, que la forma y lugar de pago del impuesto predial se regirá por las disposiciones relativas del Título Segundo del Código Fiscal del Estado de Sonora.--- De acuerdo con la parte transcrita de la exposición de motivos, relativa a la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional de mil novecientos ochenta y tres, se sabe que una de las motivaciones que generaron la reforma constitucional mencionada, se sustentó en la necesaria reestructuración de la economía municipal; se consideraron las ideas de los Constituyentes de Querétaro en el sentido de que no podría haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no contaran con autosuficiencia económica; en este aspecto, para la subsistencia y desarrollo de los municipios se propuso que en la fracción IV del artículo 115 constitucional, como concepto originario de dicho numeral, se estableciera el concepto de libre administración hacendaria y, por otra parte, como una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se estimó conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.--- Las ideas anteriores, como se dijo en el estudio constitucional del artículo 115, se ven reflejadas en el inciso a) de la fracción IV del mencionado numeral, por lo que es válido concluir que el poder reformador de la Constitución quiso que los aspectos relacionados con los impuestos o contribuciones relativos a la propiedad inmobiliaria, formaran parte de la Hacienda Municipal, participando, al mismo tiempo, del régimen de libre administración hacendaria.--- Ahora bien, de los antecedentes legislativos del Estado de Sonora, con relación al impuesto predial, narrados en párrafos anteriores, se sabe que hasta antes del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, en que se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, el impuesto predial era considerado un impuesto estatal y no fue sino hasta la expedición de la Ley de Hacienda Municipal, publicada en el Boletín Oficial de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, en que se reguló el impuesto predial como percepción municipal, sin desaparecer la regulación de los elementos esenciales de ese impuesto de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, como también se especificó.--- Entonces, es de concluirse en este aspecto, que en la legislación del Estado de Sonora se regula, por una parte el "impuesto predial" en la Ley de Hacienda Municipal y por otra, en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora el que puede denominarse "impuesto predial ejidal" porque tiene como objeto "la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales".--- Luego, si del artículo 10., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2003", materia de análisis, se desprende que éste forma parte de un catálogo de conceptos por los cuales el Estado de Sonora pretende percibir ingresos en el ejercicio fiscal de dos mil tres, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar y, en la fracción II del artículo 20. del ordenamiento legal antes citado se establece lo siguiente:--- "Artículo 20. Se conceden las siguientes participaciones a los municipios del Estado de Sonora, en el rendimiento de los ingresos estatales netos que se generen en sus respectivos territorios en la forma siguiente:--- I.- Sobre los ingresos por impuesto predial ejidal.--- 45%.--- Corresponden a aplicación "discrecional" del Municipio.--- 25%.--- Por su parte, el Estado transfiere al municipio para su aplicación exclusiva en obra pública en beneficio de los habitantes de comunidades ejidales ubicadas dentro de su jurisdicción municipal.--- 20%..."--- Es claro que el Gobierno del Estado de Sonora recauda, para las arcas estatales los ingresos que por concepto de "impuesto predial ejidal" se generan en los diversos municipios del Estado, de entre los que se encuentra el municipio actor.--- Entonces, si ya se dijo que conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, se instituye, como una prerrogativa constitucional a favor de los municipios, el que éstos perciban las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y en el caso, el gobierno Estatal está percibiendo parte de esos ingresos que de acuerdo con el inciso y fracción del artículo 115 constitucional corresponde al municipio y

que no sólo forma parte de su Hacienda Municipal sino también del régimen de libre administración hacendaria, tales rendimientos por "impuesto predial ejidal", pertenecen al municipio actor y no al gobierno estatal.-- Así las cosas, debe estimarse fundado el argumento de este municipio, en relación a que los artículos impugnados invaden la autonomía municipal y afectan el régimen de libre administración hacendaria, debido a que el gobierno del Estado percibe los rendimientos del "impuesto predial ejidal", y aún más, el diverso artículo 2o., fracción I, transcrito en párrafos anteriores, especifica el destino de esos recursos, cuando, por disposición constitucional, las contribuciones que se establezcan relacionadas con la propiedad inmobiliaria, como es el impuesto predial, se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y por lo tanto no puede indicarse al municipio actor el destino de esos recursos, los cuales tienen como única limitante el que se apliquen al gasto público.--- Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 1o., A, fracción I y 2o., fracción I de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2003", publicada en el Boletín Oficial del Estado el 26 de diciembre de 2002, asimismo, ordenar a las entidades demandadas a que transfieran al municipio actor lo que se recaude en su territorio, con motivo del "impuesto predial ejidal", en un cien por ciento; lo anterior, porque lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.--- Todo lo esgrimido en este concepto de invalidez tiene sustento en los razonamientos emitidos por el Pleno de esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de diez votos el día 05 de diciembre del año 2002, la controversia constitucional 25/2002 promovida por el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, en contra del Gobernador Constitucional y del Congreso, ambos del Estado de Sonora, declarando la invalidez del artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002". Los efectos de la ejecutoria mencionada, consistieron en que se hiciera la transferencia al municipio actor, de lo que se recaude en su territorio, con motivo del "impuesto predial ejidal", en un cien por ciento; lo anterior, porque lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, el artículo impugnado invade su autonomía municipal y afecta el régimen de libre administración hacendaria.--- 3).- **DUPLICIDAD IMPOSITIVA DEL IMPUESTO PREDIAL.**--- La Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, al establecer la percepción del impuesto predial ejidal, viola el sentir del artículo 115 de nuestra Carta Magna, además de los principios de proporcionalidad y equidad establecidos por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Suprema, porque al hacerlo así establecen una doble tributación, con relación al impuesto predial, sobre la misma fuente gravable; y es inaceptable esta hipótesis normativa, porque en tanto que el impuesto predial a que se refiere la Ley de Ingresos Municipal constituye un verdadero impuesto a la propiedad o posesión inmobiliaria, de carácter obligatorio con el fin de contribuir a los gastos públicos, el impuesto predial establecido en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, tiene también como objeto del impuesto la propiedad o posesión inmobiliaria, por lo que se trata de dos prestaciones fiscales de carácter similar, y por tanto, nos encontramos con una duplicidad impositiva sobre la misma fuente, es decir, dos tributos iguales que obedecen a causas también iguales.--- 4).- **PERJUICIO DEL BIENESTAR SOCIAL.**--- Del estudio concienzudo de los valores tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede advertir que las controversias constitucionales, además de ser un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus objetivos primordiales se encuentra el más importante, el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, es decir, los gobernados. Así pues, el título primero de nuestra Carta Magna, consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes, situación que en la especie no es dable con la Ley de Ingresos y Presupuestos de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2003, en cuanto al establecimiento de un impuesto predial que constitucionalmente le compete a los municipios, como es el caso de San Luis Río Colorado, Sonora, que dicho sea de paso, el artículo 115 consagra su funcionamiento y prerrogativas como municipio libre, otorgándole la calidad de base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas.--- Así las cosas, es de precisarse que el fin último del medio de defensa entre poderes y órganos de poder al que hoy se acude, es su población y

sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.--- Sirve de apoyo el criterio expresado por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación:--- "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER."
(Se transcribe)."

CUARTO.- Los preceptos que la parte actora considera violados son el 14, 16, 31, fracción IV y 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil tres, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional bajo el número 20/2003, y por razón de turno, designó como instructor al Ministro Juan Díaz Romero.

Mediante proveído de veinticinco de febrero de dos mil tres, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- La Legislatura del Estado de Sonora, al formular su contestación manifestó en síntesis lo siguiente:

1.- Que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1o. y 10 del mismo ordenamiento legal, así como las fracciones I, inciso i) y II, ambas del artículo 105 de la Constitución Federal, atento a que de la interpretación armónica y conjunta de dichas disposiciones, se desprende que la acción de controversia constitucional no es el medio de control constitucional idóneo para combatir la eventual contradicción de una norma general impugnada con algún precepto de la Constitución Federal con la finalidad de realizar un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, sino que es la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del mencionado artículo 105, por lo que la acción intentada por el Ayuntamiento actor resulta improcedente y debe sobreseerse en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria en consulta.

Que entre otras, una de las diferencias existentes, entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, consiste en el hecho de que la controversia constitucional se instauró para garantizar el principio de división de poderes y que en dicho medio de control constitucional el planteamiento tiene que ver con invasión de esferas competenciales entre los diferentes niveles de gobierno y acorde con su naturaleza y de los fines que persigue, una disposición general o un acto determinados pueden ser materia de análisis únicamente cuando se refieran a la distribución o invasión de competencias, por lo que cualquier planteamiento que en ellas se haga, ajeno a esta cuestión, deberá ser desechado por escapar a su materia de análisis, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad es posible alegar una contradicción entre la norma impugnada y otra de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que resulta aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 71/2000, publicada en la página novecientos sesenta y cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de dos mil, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

2.- Que el hecho de que el Ayuntamiento actor hubiera promovido la controversia constitucional para impugnar la contradicción de las normas generales impugnadas con la Constitución Federal y no mediante la acción de inconstitucionalidad, trae como consecuencia que el mencionado promovente carezca de legitimación activa, encontrándose legalmente impedido para ejercer dicho medio de control constitucional.

Que aun cuando el actor de la controversia constitucional aduzca una supuesta invasión de esferas del municipio, en el fondo pretende acceder al mecanismo de control previsto para la acción de inconstitucionalidad, al señalar la contradicción entre las normas generales impugnadas con la Constitución Federal.

Que de la lectura del escrito de demanda, es posible advertir que no se está señalando la posible invasión a la esfera competencial del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, sino la inconstitucionalidad, propiamente dicha, de las normas generales impugnadas, contenidas en la Ley de Ingresos del Estado, siendo que en las controversias constitucionales únicamente puede plantearse la contravención de normas

generales a disposiciones de la Constitución Federal por invasión, restricción o transgresión a los ámbitos competenciales que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no para impugnar la constitucionalidad de las normas generales por vicios propios; que la parte actora también alega la eventual contradicción de las normas generales contenidas en la Ley de Hacienda del Estado con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, de donde resulta que el medio de control idóneo es la acción de inconstitucionalidad y no el de controversia constitucional.

Que así lo ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 14/2001; siendo aplicable, por analogía, la jurisprudencia P./J. 100/2001, publicada en la página ochocientos veinticuatro, del Tomo XIV, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Materia Constitucional, que dice: *“ASOCIACIONES RELIGIOSAS. LA EXENCION EN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL Y SOBRE TRASLACION DE DOMINIO DE INMUEBLES EN SU FAVOR, PREVISTA EN EL ARTICULO CUARTO TRANSITORIO DE CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, TRANSGREDE EL ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO A) Y SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION FEDERAL (PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL UNO)”*.

3.- Que es facultad exclusiva del Congreso del Estado expedir toda clase de Leyes y Decretos de observancia obligatoria en el ámbito territorial del Estado, siempre que no se trate de materias cuya regulación se encuentre reservada a la esfera competencial de las autoridades federales.

Que en el caso, el Poder Legislativo local se encuentra facultado por la Constitución Federal, para expedir los ordenamientos legales que regulen el manejo de la hacienda pública de los Municipios de la Entidad, tales como la Ley de Hacienda Municipal y las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios, para cada ejercicio fiscal, por encontrarse esa potestad en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que el Congreso del Estado, tiene plena competencia constitucional para expedir los ordenamientos legales que regulen lo relativo al manejo de las haciendas públicas municipales y que dicha facultad, además, es una atribución exclusiva del Poder Legislativo Local, sin que su ejercicio invada la esfera o ámbito competencial de ninguno de los demás poderes del Estado o de los órganos de gobierno instituidos por el orden jurídico local, como presupuesto indispensable que legitime al actor para ocurrir en controversia constitucional a demandar la eventual invasión de su esfera competencial, pues conforme a la Constitución Federal, percibe las contribuciones que el Congreso del Estado ha establecido sobre la propiedad inmobiliaria y que, en su momento, proyectó en su iniciativa de Ley de Ingresos el Ayuntamiento actor.

Que es facultad y obligación del Gobernador presentar cada año ante el Congreso, durante la segunda quincena del mes de noviembre, los proyectos de Presupuesto de Ingresos y de Egresos y, en concordancia con lo anterior, es facultad del Poder Legislativo Local discutir, aprobar o reprobado el Presupuesto de Ingresos que le presente el Ejecutivo del Estado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 64, fracción XXIII y 79, fracción VII, de la Constitución Política Local, por lo que deviene improcedente el reclamo que hace el Municipio actor, pues existe una facultad constitucional de establecer contribuciones a favor del gobierno estatal para el ejercicio de sus gastos y, por ende, el impuesto impugnado no invade la esfera municipal, porque la base gravable del mismo no es la propiedad inmobiliaria sino la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales y su base será el valor de la producción anual comercializada por ciclo productivo proveniente de terrenos ejidales y comunales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola.

4.- Que el artículo 115 de la Constitución Federal no establece prohibición alguna a la Legislatura local para legislar sobre el impuesto predial o sobre contribuciones; que lo que establece es que el Ayuntamiento percibirá todo el impuesto predial como contribución que verse sobre el cobro de la propiedad inmobiliaria y el impuesto cuya invalidez se demanda no tiene la base gravable del impuesto predial inmobiliario que cobra el Ayuntamiento actor.

5.- Que en relación al reclamo del Ayuntamiento actor de duplicidad impositiva del impuesto predial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido, en jurisprudencia firme, que la doble tributación o duplicidad impositiva no transgrede la Constitución Federal, en especial el artículo 31, fracción IV, que consagra los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributarias, de tal suerte que la doble tributación no es inconstitucional en sí misma, porque lo que se prohíbe es la inequidad y desproporcionalidad en los tributos, que no estén establecidos por la Ley o que no se destinen al gasto público.

6.- Que en el inciso número 4) de la demanda, no existe, propiamente un concepto de invalidez, porque no contiene un razonamiento concreto respecto del acto emanado del Congreso del Estado, sin embargo, como con la Controversia Constitucional se busca el bien de la comunidad, se debe señalar que la recaudación que hace el Estado del impuesto predial ejidal, favorece a todos los habitantes del Estado de Sonora en su

conjunto y, por consiguiente, es un valor mayor el beneficio de la colectividad del Estado, por lo que es arbitrario considerar que con reducir ingresos al Estado se consolida el federalismo ya que éste, esencialmente, reside en los Estados, conforme lo disponen los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

SEPTIMO.- El Gobernador del Estado de Sonora, al rendir su contestación, expresó en síntesis lo siguiente:

1.- Que la demanda resulta extemporánea, acorde a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque las reformas impugnadas están referidas a disposiciones que se encuentran vigentes desde mil novecientos noventa y tres, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista por la fracción VII del artículo 19 de la mencionada Ley reglamentaria.

2.- Que resultan infundados los conceptos de invalidez que invoca el promovente, dado que no se contravienen los artículos 80 (sic) ni 115 Constitucionales, porque no es el Ejecutivo del Estado quien está estableciendo contribución alguna y no está disponiendo de las rentas del municipio ni de los bienes considerados como de éste, ya que en la especie, no obstante que el objeto del impuesto predial es la propiedad y posesión de predios ejidales y comunales, lo que la Legislación Estatal grava es la producción de dichos predios ejidales, tomando solamente como parámetro el predio y no como objeto del mismo.

Que el tema anterior ya fue resuelto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, a través de la sentencia de seis de julio de mil novecientos noventa y cinco, dictada por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, en el juicio de amparo número 779/94, promovido por Rodolfo Zaragoza Gaxiola, cuando determinó que la liquidación reclamada fue establecida con base en lo dispuesto por el numeral 7, fracción V, de la Ley de Hacienda del Estado en vigor en esa época, que preveía como sujetos del impuesto a quienes explotaran o aprovecharan predios ejidales o comunales en calidad de asociados, usufructuarios, arrendatarios, acreedores pignoraticios y depositarios u otro título análogo; que si se partiera de la consideración de que el sujeto del impuesto es el propietario o poseedor y que se grava la propiedad sobre el inmueble, se incurriría en error, pues el cobro de dicho impuesto está referido a la explotación o aprovechamiento de un predio ejidal, gravándose así la producción y no la propiedad raíz.

Que en cuanto a la vigencia del denominado impuesto predial ejidal, la resolución de amparo de referencia igualmente consideró que si bien en la Ley de Hacienda Municipal que estuvo en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se derogaba la fracción V del artículo 7 de la Ley de Hacienda del Estado, por decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y tres, se reformó el artículo 7 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora para contener nuevamente la fracción V, con el siguiente texto: 'El que explote o aproveche predios ejidales o comunales en calidad de asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo' y en el artículo 10, fracción V, de la Ley de Hacienda del Estado, se establecieron las bases para determinar el impuesto, como actualmente se encuentra establecido, sin que lo anterior contrarie lo dispuesto por los artículos 115 de la Constitución Federal, 80 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 91 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora, porque los elementos fundamentales de la contribución de que se trata, como son objeto, sujetos, base y tarifa, no están referidos como una doble tributación no permitida y, por lo mismo, no resultan aplicables al caso los criterios jurisprudenciales que se invocan en la demanda.

3.- Que no es verdad que en el caso se establezca una doble tributación con relación al impuesto predial sobre la misma fuente gravable, ya que no se trata de dos prestaciones fiscales de carácter similar o de duplicidad impositiva sobre la misma fuente, es decir, no se trata de dos tributos iguales que obedezcan a causas también iguales, ni se molesta la libre administración de la Hacienda Municipal, porque no se afectan los recursos derivados del impuesto predial, puesto que no corresponde quejarse a la parte actora respecto de la falta de proporcionalidad y equidad tributarias, en virtud de que no puede invocar violación de garantías en la vía en que promueve, independientemente de que no se da dicha inconstitucionalidad, pues la controversia constitucional es un medio de que disponen las entidades públicas a quienes se otorga la capacidad legal de accionar para controvertir actos y normas de la autoridad, que precisamente invadan su esfera de competencia, en el orden de la seguridad jurídica y que sólo podrían estimarse como lesión mediata a los gobernados en una forma genérica y no de la manera directa como lo manifiesta la demandante.

4.- Que no son atendibles los argumentos del actor en el sentido de que con el impuesto predial ejidal no se da la relación congruente entre la capacidad tributaria de propietario o poseedor del inmueble y el valor comercial por medida de toneladas de los productos obtenidos del mismo, porque en este impuesto no es aplicable el concepto de ad valorem en la forma como lo comprende la demandante, sino que se tasa el gravamen conforme a la tarifa que específicamente se señala de 3%, y que tampoco debe atenderse la tesis que transcribe la demandante a partir de la foja dieciséis de su demanda, porque si bien se consideró como razón de inconstitucionalidad de la Ley que establece un impuesto predial sobre predios rústicos a sociedades

cooperativas de producción, se parte sobre la base comparativa entre los mismos sujetos de un impuesto y no a dicho impuesto en relación con el impuesto predial general.

Que en nada se daña el bienestar social con el impuesto de que se trata, porque con éste se incrementa el ingreso de las arcas estatales legalmente, sin que exista razón de establecer exención a la obligación de contribuir por dicha actividad, además de que en la especie no se trata de que se grave al ejido, al ejidatario, al predio, sino a la producción que se obtenga en dichos predios.

OCTAVO.- El Procurador General de la República, en síntesis, manifestó:

1.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver esta controversia constitucional.

2.- Que quien signa la demanda de controversia constitucional, cuenta con facultades de representación porque se encuentra acreditada su personalidad y por ello cuenta con legitimación para representar al Ayuntamiento actor.

3.- Que la presentación de la demanda de controversia constitucional, por lo que hace a la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2003" y acto de recaudación del impuesto predial que se impugna, es oportuna.

4.- Que la causa de improcedencia, prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alegada por el Gobernador demandado, es infundada, toda vez que no es óbice para la procedencia de la impugnación de una norma general, el que ésta ya existiese, pues por el solo hecho de que con motivo de una reforma o modificación se publique nuevamente, se actualiza el derecho para combatirla dentro de los plazos que al efecto establece la Ley Reglamentaria de la materia.

5.- Que la causa de improcedencia, prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 1o. y 10 de la Ley Reglamentaria de la materia y 105, fracciones I, inciso i) y II, de la Constitución Federal, alegada por el Congreso demandado, es infundada, toda vez que el artículo 105, fracción I inciso i), de la Carta Magna, otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que surjan entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, por lo que al plantearse en el caso la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, es claro que el Municipio actor tiene legitimación para promover el medio de control de que se trata.

6.- Que el cinco de diciembre del año dos mil dos, este Alto Tribunal resolvió la controversia constitucional 25/2002 promovida por el mismo Municipio hoy actor, en la que impugnó el Decreto por el que se reformó la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del 2002, para que el Gobierno de esa entidad percibiera ingresos por la recaudación del impuesto predial, así como la Ley de Hacienda del Estado de Sonora y la indebida recaudación realizada por el Ejecutivo del Estado a partir de la entrada en vigor de la referida Ley de Ingresos.

Que en la ejecutoria relativa se resolvió declarar inconstitucional el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del 2002, toda vez que el impuesto predial ejidal tenía por objeto gravar la propiedad o posesión de los predios ejidales o comunales, por tanto invadía la autonomía municipal y afectaba el régimen de libre administración hacendaria.

Que en el caso, el Municipio actor impugna los artículos 1o., apartado A, fracción I y 2o., fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del 2003, por considerar que vulneran el principio de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal, porque prevén a favor del Gobierno del Estado la recaudación del impuesto predial ejidal, el cual corresponde exclusivamente a los Municipios.

Que en el caso de que este Alto Tribunal, al resolver este asunto, adopte nuevamente el criterio que sostuvo al resolver la controversia constitucional 25/2002, entonces el argumento del Municipio actor precisado en el párrafo que antecede resultaría fundado y suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin entrar al estudio de los restantes conceptos de invalidez.

7.- Que no se comparte en su totalidad el criterio que sostuvo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 25/2002, por lo siguiente:

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, determina las fuentes de ingresos del Municipio, dando especial atención a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, como una forma más para mejorar las finanzas públicas municipales; que el mencionado artículo constitucional al establecer en favor de los Ayuntamientos las contribuciones sobre el fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, engloba la propiedad urbana y rural, incluyéndose en ésta a la comunal, la pequeña propiedad y la ejidal.

8.- Que el artículo 139, inciso a), de la Constitución del Estado de Sonora, establece a favor de los Ayuntamientos de la entidad, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los que propondrán al Congreso, las cuotas, tasas y tarifas aplicables, en términos de los artículos 5, 7, 9, 10 y 52 de la Ley de Hacienda de la entidad, siendo objeto del impuesto predial la propiedad y la posesión de los terrenos ejidales y comunales, pero tomando como base gravable el 3% sobre el valor de la producción comercializada de dichos inmuebles, debiéndose cubrir el crédito fiscal en el momento en que se efectúe la venta, en caso contrario, a los “treinta” días siguientes a la fecha en que se hubieren cosechado los productos.

Que de lo anterior se desprende que al impuesto previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, como resultado de una falta de técnica legislativa, se le dio la designación de impuesto predial sin serlo, puesto que la base gravable no es el valor catastral del inmueble rural sino la producción que de los terrenos ejidales se logre en los términos que establece el artículo 9 de la Ley en comento, esto es, si indebidamente la Ley de Hacienda de la entidad le atribuye un nombre equivocado al impuesto que realmente establece, debe prevalecer la naturaleza de éste y no la designación errónea que le dio el legislador.

Que las Leyes de Hacienda y de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, ambas del Estado de Sonora, prevén a favor del Gobierno Estatal un mal llamado impuesto predial sobre la propiedad o posesión de los terrenos ejidales y comunales, pues toman como base para su cobro el valor de la producción comercializada y, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, establece a su favor el impuesto predial ejidal, tomando como base gravable de los predios urbanos y rurales, el valor de las zonas homogéneas más el valor de calidad de la construcción.

9.- Que en cuanto a la facultad de recaudar el impuesto predial a cargo de los Ayuntamientos, la Constitución local establece que la Hacienda Pública Municipal se forma de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la que incluye la urbana y rural, por lo que los Ayuntamientos propondrán al Congreso de la entidad, las cuotas, tasas y tarifas, tablas de valores del suelo que sirvan de base para el cobro de dicho impuesto. (Artículos 139 de la Constitución Local, 4o. de la Ley Orgánica de Administración Municipal y 61 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, todas del Estado de Sonora).

10.- Que de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, el impuesto predial atiende a las características propias del inmueble, por lo que se revela objetivamente respecto de su tipología y no subjetivamente en relación con la persona que lo posea.

Que en ese contexto, la contribución precisada en los artículos 5o., 7o., 9o. y 10 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora y 1o., apartado A, fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de la misma entidad, denominada impuesto predial, no tiene la naturaleza precisada en el párrafo que precede, toda vez que está gravando la producción de los terrenos rurales estableciendo un porcentaje sobre la comercialización de los productos o la mera cosecha.

11.- Que la contribución denominada “impuesto predial ejidal” establecida a favor del Gobierno del Estado de Sonora tiene en realidad como fin, gravar los ingresos de los propietarios, poseedores o quienes exploten los terrenos ejidales o comunales que estén en producción, ya que sólo bajo esta condición se establece la relación tributaria, por lo que no se puede afirmar que es un impuesto predial, ya que a diferencia de éste no contiene, para su cobro, la misma naturaleza y procedimiento, como lo prevé la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2003.

12.- Que además, la imposición fiscal prevista en el artículo 6o., fracción II, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, es un verdadero impuesto predial, toda vez que el Ayuntamiento, al fijar las cuotas, tasas y tarifas aplicables a la propiedad inmobiliaria y proponerlas al Congreso local, lo hará en términos de la Ley de Catastro de la entidad, ya que con base en sus disposiciones se puede establecer la correcta valoración de los inmuebles.

Que si se confunden ambos impuestos (producción y predial), se desnaturaliza el impuesto predial, configurándose la imposición sobre la producción, lo que no tiene nada que ver con la tenencia de la tierra, puesto que en este caso son sujetos a pagar impuesto, incluso, los que no detentan la propiedad o posesión del inmueble de que se trate; por lo que es evidente, que el artículo 1o., apartado A, fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003, el cual prevé el impuesto sobre la producción de los terrenos ejidales y comunales, no vulnera la facultad de los Ayuntamientos de percibir los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.

13.- Que el artículo 115, fracción IV, de la Carta Magna, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los conceptos que prevé dicha disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a sus arcas, como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; esto es, se delimitan los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Por tanto, se concluye que la fracción IV del artículo 115 constitucional no tiende a establecer la forma en que se puede integrar la totalidad de la hacienda municipal, sino sólo a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en dicha disposición y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, lo que instituye tal disposición, más que la forma en que se integra la hacienda municipal son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

Luego, lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, de la Ley de Ingresos impugnada, afecta el régimen de la libre administración hacendaria, porque con independencia de que a los municipios de la entidad se les transfiere el 45% de los rendimientos del llamado "impuesto predial ejidal", dicho precepto especifica el destino de esos recursos, cuando por disposición constitucional las contribuciones y otros ingresos establecidos por las legislaturas de los Estados a favor de los municipios, se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y, por lo tanto, no puede indicarse al Municipio el destino de esos recursos, los cuales tienen como única limitante el que se apliquen al gasto público; bajo ese contexto, el referido artículo 2o. impugnado, en la parte que reserva el 20% para aplicación exclusiva en obra pública, resulta inconstitucional.

NOVENO.- Agotado el trámite respectivo se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y 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 conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora y el Municipio de San Luis Río Colorado, de dicha entidad.

SEGUNDO.- Previamente a cualquier otra cuestión, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser esto una cuestión de orden público y estudio preferente.

Del análisis integral de la demanda, se advierte que los preceptos impugnados son los artículos 1o., apartado A, fracción I y 2o., fracción I, de la "Ley número 155 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", expedida por el Congreso estatal, publicada en el Boletín Oficial del Estado el veintiséis de diciembre de dos mil dos, y que entró en vigor el día primero de enero de dos mil tres.

De lo anterior se colige que lo impugnado se trata de normas generales.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

"ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

...

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y..."

Del precepto legal transcrito se desprende que para la impugnación de normas existen dos momentos de treinta días cada uno, contados: 1) a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, 2) a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En atención a que de la lectura integral de la demanda no se advierte que las normas generales de la "Ley número 155 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", expedida por el Congreso estatal, publicada el jueves veintiséis de diciembre de dos mil dos, según se desprende del Boletín Oficial del Estado de Sonora que en copia fotostática obra en autos a fojas treinta y cinco a cuarenta y cuatro, se hayan combatido con motivo de algún acto de aplicación, atendiendo a lo dispuesto por el numeral 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, en cuanto al examen de los razonamientos de las partes, se advierte que la cuestión efectivamente planteada es sólo la invalidez de los preceptos citados con motivo de su publicación; por tanto, la oportunidad de la demanda se analizará con relación a la publicación de los artículos impugnados.

De la lectura de la demanda se desprende, como ya se dijo, que los mencionados numerales se impugnan con motivo de su publicación; por lo tanto, para efectos de su oportunidad, debe analizarse con base en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia que, como se precisó, establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de publicación.

Así, en atención a la fecha de publicación indicada, dicho plazo transcurrió del jueves dos de enero de dos mil tres al jueves trece de febrero siguiente, descontados los días del veintisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dos por estar comprendidos dentro del segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; los sábados cuatro, once, dieciocho y veinticinco de enero, uno y ocho de febrero; los domingos cinco, doce, diecinueve y veintiséis de enero, dos y nueve de febrero; así como el miércoles uno de enero y miércoles cinco de febrero, todos éstos en los que no corrieron los términos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De las diversas constancias que integran el expediente, aparece que el oficio de demanda se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta de los sellos que aparecen asentados en el sobre que obra a fojas noventa y uno de este expediente; consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de la materia, que a la letra dispone:

"ARTICULO 8o.- Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes".

El artículo transcrito, ha sido interpretado por este Tribunal Pleno, en la tesis jurisprudencial número P./J. 17/2002, publicada en la página ochocientos noventa y ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, abril de dos mil dos, del tenor siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para

que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia”.

En el caso, el depósito de la demanda de controversia constitucional se efectuó por correo, en la administración número “1”, de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora, mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del sobre que se encuentra agregado a fojas noventa y uno del presente expediente, en el que aparecen asentados dos sellos, uno que dice: “SERVICIO POSTAL MEXICANO. 12 FEB. 2003. REGISTRADOS. SAN L. R. COLORADO, SON.” y otro en el que se lee: “ADMINISTRACION 1.- SAN L. R. COLORADO, SON”, una letra “R”, y un número “1-329”, con lo que se cumple, en este aspecto, con el primer requisito que se desprende del criterio transcrito.

Del análisis del sobre con el que se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional, se advierten, como se dijo, dos sellos del Servicio Postal Mexicano, en los que se aprecia que el sobre referido se depositó el doce de febrero de dos mil tres, en la administración de correos número uno de San Luis Río Colorado, Sonora, lugar de residencia de la parte actora, por lo que debe concluirse que se cumple con el segundo requisito mencionado en el criterio de mérito, consistente en que el depósito o envío de las promociones se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

Entonces, si la demanda se depositó, mediante pieza certificada con acuse de recibo, en la administración de correos número “1”, en San Luis Río Colorado, Sonora, lugar de residencia de la parte actora, el doce de febrero de dos mil tres, esto es, un día antes del vencimiento del plazo correspondiente, es inconcuso que fue promovida con oportunidad, con relación a las normas impugnadas.

Las razones anteriores son suficientes, asimismo, para considerar inoperante la causal de improcedencia que invoca el Gobernador de Sonora, por extemporaneidad de la demanda, pues como ya se manifestó, el Municipio actor no viene impugnando las leyes hacendarias estatales de mil novecientos noventa y tres, sino la Ley número 155 de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil tres, en los preceptos mencionados, respecto de los cuales la demanda es oportuna, máxime si se considera que esta última se trata de un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado a través de la controversia constitucional.

TERCERO.- A continuación se procederá al análisis de la legitimación de la parte promovente.

En representación del Municipio actor, comparece Angel Luis Ruiz García, quien se ostentó como Síndico Procurador Municipal del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, carácter que acredita con las copias certificadas de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección del Ayuntamiento expedida por el Consejo Municipal Electoral de San Luis Río Colorado, Sonora y del acta de la sesión solemne del cabildo de dieciséis de septiembre de dos mil relativa a la toma de protesta de las personas que resultaron electas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, en el periodo constitucional comprendido del dieciséis de septiembre de dos mil al quince de septiembre de dos mil tres, constancias en las que figura el promovente de la demanda como Síndico Procurador, que obran a fojas veinticinco a treinta y cuatro de este expediente.

Los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia...”.

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario...”.

De las disposiciones legales transcritas, se desprende que tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional; asimismo, se advierte que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

El artículo 45, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, establece:

“ARTICULO 45.- Los Síndicos de los Ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

II.- La representación legal de los Ayuntamientos en las controversias o litigios en que éstos fueren parte.

...”

En tal orden de ideas, al desprenderse del precepto reproducido que el Síndico tiene la facultad de representar jurídicamente al Ayuntamiento en las controversias o litigios donde éste fuere parte, de conformidad con lo dispuesto por el transcrito numeral 11, de la Ley Reglamentaria de la materia, es de concluir que el referido Síndico promovente se encuentra legalmente legitimado para representar al Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, y por ende para promover la presente controversia constitucional.

No obsta a lo anterior, la alegación expresada por el Congreso estatal demandado, en el sentido de que el juicio de que se trata debe sobreseerse, atento a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1o. y 10 del mismo ordenamiento legal, así como las fracciones I, inciso i) y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el juicio de controversia constitucional no es el medio de control constitucional idóneo para combatir la eventual contradicción entre una norma de carácter general con algún precepto de la Constitución Federal y, por ello, la parte actora carece de legitimación para promover este asunto.

Contrariamente a lo argumentado por el mencionado Congreso estatal, la vía promovida es procedente; al efecto conviene transcribir, en lo que aquí importa, lo que dispone la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal:

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

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

...

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

...”

De acuerdo con la transcripción que antecede, el juicio de controversia constitucional es un medio de control constitucional en el que pueden impugnarse tanto normas generales (a excepción de las leyes electorales) como actos; y, si la materia de impugnación en este juicio lo constituye una norma general, es inconcuso que no se actualiza la causa de improcedencia que se alega.

Por otro lado, es infundada asimismo la alegación del Congreso demandado en el sentido de que el actor carece de legitimación para promover este medio de control constitucional, señalando que el objeto del mismo es verificar que no se invada la esfera de competencia que la Constitución Federal prevé para cada uno de los órganos de gobierno, y que en todo caso debió promover una acción de inconstitucionalidad pues en su demanda planteó la contradicción de normas generales con la Constitución General de la República y no la invasión, restricción o transgresión a su ámbito de poder.

Se afirma lo anterior, en virtud de que, como se ha expuesto, conforme a lo establecido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General de la República, la controversia constitucional también tiene como objeto el análisis constitucional de normas de carácter general, como lo es la impugnada en el presente asunto y porque además, como en reiteradas ocasiones lo ha expresado este Alto Tribunal, dicho medio de control constitucional también tiene como propósito examinar todo tipo de violaciones a la Constitución Federal y no sólo verificar que no se invada la esfera de competencia de la entidad, poder u órgano que la promueve.

Para ilustrar las anteriores afirmaciones conviene destacar las jurisprudencias que llevan por rubro, texto y datos de identificación, los que enseguida se insertan:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."

CUARTO.- A continuación, se procederá al análisis de la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Son autoridades demandadas:

- a) El Poder Legislativo del Estado de Sonora; y,
- b) El Poder Ejecutivo de dicha entidad.

Los artículos 105, fracción I, inciso i), constitucional; 10, fracción II y 11, primer párrafo, estos dos últimos de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén:

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

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

...

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

..."

"ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

..."

"ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

..."

En el caso, Heleodoro Pacheco Vázquez, signa la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, ostentando el carácter de Presidente de la Diputación Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura de esa entidad, y exhibe para acreditarlo copia certificada de la circular número veintidós de fecha veintiuno de diciembre del año dos mil dos, que obra a fojas ciento diecinueve del expediente, dirigida a los Diputados Secretarios del Congreso del Estado, mediante la cual se les comunica la integración de la Mesa Directiva que "funcionará durante el presente periodo de receso", señalando como su presidente al diputado antes indicado.

Los Artículos 8 y 57, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, señalan:

"Artículo 8.- El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos constitucionales de sesiones ordinarias. El primero iniciará el día 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo comprenderá desde el 10 de abril hasta el día último de junio. Ambos periodos pueden ser prorrogables, en términos del artículo 41 de la Constitución Política local. El Congreso del estado podrá ser convocado a sesiones extraordinarias de azur do al artículo 43 de la Constitución Local, sea a iniciativa de la Diputación Permanente, por acuerdo propio o a petición del titular del ejecutivo en el Estado".

"Artículo 57.- El Presidente de la esa Directiva, hará respetar el fuero constitucional de los Diputados y velará por la inviolabilidad del recinto Parlamentario con el auxilio de la fuerza pública en caso necesario; asimismo será ejecutor de los acuerdos, resoluciones y demás proveídos que expida el Pleno del Congreso.

Son atribuciones y obligaciones del Presidente:

I.- Fungir como Representante Legal del Congreso ante toda clase de autoridades federales, estatales o municipales; así como en aquellas controversias de carácter jurisdiccional, tanto locales como federales, en que el Congreso sea parte, teniendo facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas, previo acuerdo del Pleno;

..."

De lo transcrito se desprende que el Congreso estatal tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero del dieciséis de septiembre al quince de diciembre, y el segundo comprenderá del primero de abril hasta el día último de junio; que ambos periodos pueden ser prorrogables; que el representante legal del Congreso Estatal, es el Presidente de la Mesa Directiva.

Por su parte, los artículos 102, y 109 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Sonora, disponen:

"Artículo 102.- El mismo día en que el Congreso deba cerrar sus sesiones, antes de entrar en receso, nombrará por mayoría de votos y un escrutinio secreto, una Diputación

Permanente compuesta de tres miembros propietarios y dos suplentes, que durarán hasta el nuevo período ordinario de sesiones. El primero y el segundo de los miembros propietarios nombrados serán Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Diputación y el otro Secretario. Los suplentes serán llamados a substituir indistintamente al propietario que falte. La Diputación Permanente no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de tres de sus miembros”.

“Artículo 109.- La Diputación Permanente, durante los periodos de receso, a más de las facultades que le confiere el artículo 104, tendrá la de contestar en representación de la Cámara los informes previos o con justificación que soliciten los jueces federales con motivo de amparos interpuestos en contra del Congreso, así como la de poder intervenir en la tramitación de los juicios relativos”.

De los preceptos acabados de copiar se desprende que la Diputación Permanente durará hasta que inicie el nuevo período ordinario de sesiones; que entre sus facultades está la de contestar en representación de la Cámara los informes previos o con justificación que soliciten los jueces federales con motivo de amparos interpuestos en contra del Congreso, así como la de poder intervenir en la tramitación de los juicios relativos.

En el caso, de conformidad con los preceptos reproducidos, se advierte que la Diputación Permanente que preside el diputado Heliodoro Pacheco Vázquez fue designada para funcionar durante el periodo de receso que comprende el dieciséis de diciembre del año dos mil dos al treinta y uno de marzo de dos mil tres, por lo que resulta claro que únicamente durante ese período el citado diputado se encontraba facultado para representar legalmente al Congreso del Estado de Sonora.

Ahora bien, a fojas ciento seis a la ciento dieciocho obra agregado el oficio número 3386/03 suscrito por el diputado Heliodoro Pacheco Vázquez, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente, que está fechado el veinticuatro de marzo del año dos mil tres, por el que se dio contestación a la demanda; sin embargo, dicho oficio fue presentado directamente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el tres de abril del mismo año, según se advierte del sello correspondiente que aparece a fojas 118 vuelta de autos, esto es cuando ya había concluido el periodo para el que dicho Diputado había sido electo como Presidente.

No obstante lo anterior, en el caso esa circunstancia no es impedimento para reconocer la legitimación procesal del mencionado Diputado para contestar la demanda, habida cuenta el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, contempla la posibilidad de que el Presidente del periodo anterior ejerza tales funciones por falta e impedimento del Presidente y Vicepresidente y en la especie no existe en autos prueba alguna que demuestre de manera fehaciente que el promovente al contestar la demanda efectivamente hubiere cesado en sus funciones o que hubiere sido sustituido, lo que permite presumir que sí tiene la legitimación con la que comparece al presente juicio en términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, debe destacarse que en la especie no es aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno intitulada “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PARA QUE LA DEMANDA DEBA TENERSE POR CONTESTADA QUIEN FIRMA LA PROMOCION RELATIVA COMO PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE UN ESTADO, DEBE TENER ESE CARACTER EN LA FECHA EN QUE SE HIZO EL DEPOSITO DE LA PIEZA POSTAL RESPECTIVA”, que se puede consultar con el número P./J. 20/2002, en la página ochocientos ochenta y nueve del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, habida cuenta que para ello tendría que haberse acreditado que el Presidente de la Legislatura mencionada fue sustituido o cesado en sus funciones y que a la fecha en que presentó su escrito correspondiente no contaba ya con ese carácter, lo cual, como se ha dicho, en el caso no aconteció.

Por otra parte, Armando López Nogales, suscribe la contestación de la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ostentando la calidad de Gobernador Constitucional del Estado, acreditando esto último con las constancias visibles a fojas doscientos treinta y uno a doscientos treinta y siete, expedidas por el Director General Jurídico del Gobierno del Estado y por el Secretario de la Diputación Permanente y el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Sonora, que contienen el Decreto número 187 relativo a la declaración de Gobernador electo y el acta correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de veintidós de octubre de mil novecientos noventa y siete, relacionada con la toma de protesta del demandado, como Gobernador del Estado.

El artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Sonora, prevé:

“Artículo 68.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará Gobernador del Estado de Sonora”.

Del precepto transcrito se desprende que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador del Estado, por lo que al acreditar el promovente tal carácter, y ser al citado Poder a quien se le imputa la promulgación de la ley impugnada, debe tenerse a éste por legitimado para comparecer a la presente controversia, en representación de dicho Poder.

QUINTO.- Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento invocado por las partes o que este Alto Tribunal advierta, se pasa al estudio de la cuestión fundamental controvertida, pero antes de analizar los conceptos de invalidez, conviene puntualizar, por una parte, que la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, al establecer las contribuciones, señala en cada caso sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa, etc.), y por otra, que la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil tres, como corresponde a su naturaleza, es un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de la referida Ley de Hacienda, pues para que una contribución pueda ser cobrada por el Estado se requiere que cada año fiscal se prevea en la Ley de Ingresos respectiva, ya que sólo de esa manera es posible obtener la recaudación correspondiente.

Luego, si la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003”, no es sino un catálogo de gravámenes tributarios, resulta indispensable consultar y aplicar la Ley de Hacienda del Estado, porque es allí donde se establecen los elementos esenciales de las contribuciones.

En los conceptos de invalidez, se aduce en síntesis, lo siguiente:

1) Que la emisión y publicación de los artículos 1o., fracción I y 2o., fracción I, de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003”, expedida por el Congreso estatal, se traduce en una invasión a la esfera municipal, ya que las autoridades demandadas carecen de competencia para privarlo de los derechos tributarios que le otorga la fracción IV del artículo 115 constitucional.

2) Reitera que con la emisión de los artículos impugnados se vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a), b) y c), y tercer párrafo, de la Constitución Federal, pues invaden la autonomía municipal y afectan el régimen de libre administración hacendaria, debido a que el Estado percibe los rendimientos del “impuesto predial ejidal” y especifican el destino de esos recursos, cuando por disposición constitucional, las contribuciones que se establezcan relacionadas con la propiedad inmobiliaria, como es el impuesto predial, se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y, por lo tanto, no puede indicarse al municipio actor el destino de esos recursos, los que tienen como única limitante el que se apliquen al gasto público. Como apoyo de lo anterior se cita la jurisprudencia de rubro “HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL).”

3) Que los artículos impugnados violan lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una doble tributación con relación al impuesto predial, toda vez que tanto el impuesto predial a que se refiere la Ley de Ingresos Municipal como el impuesto predial ejidal establecido en la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003”, tienen como objeto la propiedad o posesión inmobiliaria, por lo que existe duplicidad impositiva sobre la misma fuente.

4) Que las controversias constitucionales son un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, y entre sus objetivos primordiales se encuentra el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. Que el título primero de la Constitución Federal, consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes; situación que no acontece con la emisión de los artículos impugnados de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003”, en cuanto al establecimiento de un impuesto predial que constitucionalmente le compete a los Municipios. Cita al respecto la tesis de rubro “*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER*”.

Por razón de método, se procede al análisis de la violación que se plantea al artículo 115, fracción IV, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal, mismo que, en la parte que interesa, a la letra, dice:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

...

Del precepto transcrito se desprenden, en esencia, las bases que rigen en materia municipal relacionadas con su hacienda y libre administración hacendaria.

Luego, para interpretar la disposición constitucional en lo que interesa al caso concreto, es necesario precisar lo que es la hacienda municipal, lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria y si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se sujeta a dicho régimen.

La hacienda municipal está comprendida dentro de lo que es la hacienda pública; este último concepto se entiende, en términos generales, como el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos; es decir, se constituye con los bienes que una entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo.

De acuerdo con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, la hacienda municipal se integra con las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen; desde luego, existen otros rubros que pueden integrar la hacienda municipal, como por ejemplo, donativos, herencias, etcétera; atendiendo a lo expuesto, puede decirse que, en términos generales, la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.

Precisado lo anterior, debe señalarse ahora lo que es la libre administración hacendaria.

La libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Al respecto destaca la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional de 1983, que dice:

"... Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva..."

En razón de lo anterior es que se instituyó como una prerrogativa constitucional a favor de los municipios que éstos manejen su patrimonio conforme a la ley y administren libremente su hacienda, como lo establece el artículo 115, fracciones II y IV de la Constitución Federal.

Por otro lado, atendiendo a las dos cuestiones antes mencionadas, hacienda municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella entra dentro de dicho régimen de libre administración hacendaria.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, anteriormente transcrito, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, entre otras: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se sigue que de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, los acabados de enumerar, a que se refiere la disposición constitucional, están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, aunque en los términos de las disposiciones aplicables.

En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquellos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal; tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; esto es, se delimitan los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquéllos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Así las cosas, las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles son recursos que ingresan a la hacienda municipal, y quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios.

Encuentra apoyo lo considerado, en la jurisprudencia 6/2000, consultable en la página quinientos catorce, del Tomo IX, correspondiente al mes de febrero del dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria".

Los artículos 1o., apartado A, fracción I, y 2o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", materia de análisis, disponen:

"Artículo 1o.- En el ejercicio fiscal del año 2003 el Estado de Sonora percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

MILES DE PESOS

\$493,537

A.- DE LOS IMPUESTOS:

I. Impuesto Predial Ejidal 40,192

..."

"Artículo 2o.- Se conceden las siguientes participaciones a los Municipios del Estado de Sonora, en el rendimiento de los ingresos estatales netos que se generen en sus respectivos territorios en la forma siguiente:

I.- Sobre los ingresos por impuesto predial ejidal. 45%

Corresponden a aplicación discrecional del Municipio. 25%

Por su parte, el Estado transfiere al Municipio para su aplicación exclusiva en obra pública en beneficio de los habitantes y comunidades ejidales ubicadas dentro de su jurisdicción municipal. 20%

..."

Del precepto reproducido en primer lugar, se desprende, como ya antes se precisó, que forma parte de un catálogo de conceptos por los cuales el Estado de Sonora percibirá ingresos en el ejercicio fiscal de dos mil tres, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar.

Por su lado, el artículo 2o., fracción I, establece un porcentaje de participación a los Municipios de lo recaudado por impuesto predial ejidal, dividiéndola en aplicación discrecional, en una parte, y reglada en otra.

Argumenta la parte actora que los artículos 1o., fracción I y 2o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003" invaden la autonomía municipal y afectan la libre administración de la hacienda municipal, porque la captación de los recursos por concepto de impuesto predial ejidal le corresponden al Municipio y no al Gobierno del Estado.

Al respecto, conviene tener en cuenta algunos antecedentes legislativos del Estado de Sonora con relación al impuesto predial:

El dos de diciembre de mil novecientos setenta y seis, el Gobernador del Estado de Sonora envió al Congreso del Estado el proyecto de Ley de Hacienda del Estado de Sonora, con la siguiente propuesta de "Título Segundo":

"Título Segundo 'De los Impuestos', reglamenta lo relativo a los siguientes impuestos: el predial; sobre ingresos mercantiles; especiales a la industria y el comercio; los agropecuarios; sobre capitales; sobre productos del trabajo; y para el sostenimiento de la Universidad de Sonora".

De la transcripción anterior, se advierte la propuesta, plasmada en la iniciativa de Ley de Hacienda Estatal, para recaudar, entre otros, el impuesto predial.

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y seis se publicó en el Boletín Oficial del Estado la "Ley Número 9 de Hacienda del Estado de Sonora", la que, en el Capítulo Primero de su Título Segundo, denominado "De los Impuestos", estableció los elementos esenciales del impuesto predial (sujeto, objeto, base, tasa, tarifa, época y lugar de pago).

Posteriormente, el trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con motivo de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, el Gobernador del Estado de Sonora presentó al Congreso estatal una iniciativa de Ley de Hacienda Municipal; dicho documento en la parte que aquí importa dice:

"La dinámica que caracteriza al Derecho Fiscal, requiere de una constante revisión de sus normas, para enriquecerlas y adecuarlas a los lineamientos que cada cambio conlleva, es por ello que la implementación en la legislación estatal, de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, constituye indudablemente una oportunidad inmejorable para la instrumentación de la Ley de Hacienda Municipal, que representa un avance en la configuración del marco legal aplicable a este nivel de gobierno, en materia hacendaria.

Esto es, que al tiempo que se cumple con el imperativo constitucional, se reordena la estructura hacendaria municipal, para armonizarla con los sistemas fiscales actuales.--- El antecedente más próximo de este ordenamiento que se somete a la consideración de ese H. Congreso del Estado, es la Ley Orgánica del Sistema Fiscal Municipal, que data del 10. de julio de 1931, la que en su momento cumplir su objetivo (sic), aun cuando no contemplaba en ciertos casos disposiciones de tipo administrativo, pero que en la actualidad ya no podría aplicarse con resultados satisfactorios, en virtud de los múltiples cambios derivados del proceso de evolución de la política fiscal en todos los niveles de Gobierno, los que en el ámbito municipal propiciaran e hicieran necesaria la fijación elevándolas a rango constitucional, de fuentes impositivas propias en lo que se refiere a la percepción de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos a su cargo.--- La carencia de disposiciones aplicables a la actividad hacendaria municipal o la inoperancia de las mismas, motivó que ésta se reglamentara anualmente en la Leyes de Ingresos Municipales correspondiente, tomando disposiciones del Tributaria (sic) Municipal, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.--- Los títulos del Segundo al Séptimo, contienen la regulación de los ingresos ordinarios, a saber: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones Especiales y Participaciones. El título Octavo, se refiere a Ingresos extraordinarios.--- En lo que corresponde a los títulos Segundo y Tercero, relativos a Impuestos y Derechos, cabe indicar que habrá conceptos que aun cuando se encuentran previstos, estarán suspendidos en su aplicación a nivel de Ley de Ingresos, por virtud de la coordinación fiscal, tanto por lo que se refiere al Impuesto al Valor Agregado, como en materia de derechos al Decreto No. 94 expedido por esa honorable legislatura el 13 de mayo del año en curso y publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 42, del día 26 del mismo mes y año.--- En el título Segundo 'De los Impuestos', se prevén, además de los gravámenes tradicionalmente municipales, sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre loterías, rifas o sorteos y juegos permitidos, los que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, hasta hoy considerados de carácter estatal, como son el impuesto Predial y el Impuesto sobre traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, los que se transfieren a los Municipios, conservando la misma estructura que guarda la Ley de Hacienda del Estado, con la finalidad de mantener la uniformidad en el tratamiento a los contribuyentes.--- El contexto general del presente proyecto de Ley de Hacienda Municipal, requiere lógicamente, de la expedición anual de una Ley de Ingresos para cada Municipio, en la que --se determinen cuáles de los conceptos de ingresos contenidos en este ordenamiento, serán aplicados en cada ejercicio fiscal, así como las tasas, cuotas y tarifas que la misma no contempla, por tener que estar referidas a la situación particular de cada Municipio..."

De la transcripción que antecede, se pone de manifiesto que en el marco de las reformas al artículo 115 Constitucional, el titular del Ejecutivo estatal envió al Congreso del Estado de Sonora una iniciativa de "Ley de Hacienda Municipal", con la finalidad de cumplir con el imperativo constitucional, reordenando la estructura hacendaria municipal, para armonizarla con los sistemas fiscales. En la mencionada iniciativa, se reconoció la necesidad de legislar, a favor de los Municipios, lo que se refiere a la percepción de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos a su cargo; asimismo, se reconoció la falta de disposiciones aplicables a la actividad hacendaria municipal o la inoperancia de las existentes hasta entonces; se propuso, asimismo, que en el Título Segundo denominado 'De los Impuestos', además de prever los gravámenes tradicionalmente municipales, sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre loterías, rifas o sorteos y juegos permitidos, se establecieran los que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, hasta entonces considerados de carácter estatal, como son el impuesto predial y el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, los que se transfieren a los Municipios, conservando la misma estructura que guarda la Ley de Hacienda del Estado, con la finalidad de mantener la uniformidad en el tratamiento a los contribuyentes.

Resulta pertinente mencionar que en el capítulo III, de la Ley Orgánica de la Administración Municipal, denominado "**De la Tesorería Municipal**", en los artículos 63 y 64, en lo que aquí interesa, se establece que la recaudación y, en general el manejo de la Hacienda Pública Municipal, corresponde a una oficina denominada Tesorería Municipal, a cargo de un funcionario denominado "Tesorero Municipal", mismo que, entre otras facultades, cuenta con la de recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales que correspondan al Municipio, así como las participaciones federales y estatales e ingresos extraordinarios que se establezcan a favor de éste.

Por otra parte, conviene destacar que de acuerdo con el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Hacienda Municipal, publicada en el Boletín Oficial de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con motivo de la expedición de dicha Ley de Hacienda Municipal se derogaron diversos artículos de la

Ley de Hacienda del Estado, algunos de ellos relacionados con el “impuesto predial”; sin embargo, los elementos esenciales de dicho impuesto se siguen regulando en la mencionada Ley de Hacienda del Estado, en los artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52 y 53 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, vigentes, que dicen:

"Artículo 5o. Es objeto del Impuesto Predial:

...

III.- La propiedad o posesión de predios ejidales y comunales.

..."

"Artículo 7o. Son sujetos del Impuesto:

...

IV.- Los ejidatarios y comuneros si el aprovechamiento de los predios es individual y los núcleos de población ejidal o comunal, si es colectivo.

V.- El que explote o aproveche predios ejidales o comunales en calidad de asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo".

"Artículo 9o.- La base del impuesto será:

...

II.- Tratándose de predios rústicos:

a).- El valor de la producción comercializada por ciclo productivo, proveniente de terrenos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola.

..."

"Artículo 10. El Impuesto se causará:

...

V.- Tratándose de predios rústicos ejidales o comunales, aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola, la tarifa será del 3%.

..."

"Artículo 52. Tratándose de predios ejidales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola, el pago se hará al efectuarse la venta de los productos y en su defecto, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que éstos se hubieren cosechado".

"Artículo 53. La forma y lugar de pago del impuesto predial se regirán por las disposiciones relativas del Título Segundo del Código Fiscal del Estado de Sonora".

De los numerales mencionados en el párrafo anterior, se colige que es objeto del impuesto predial la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales; que son sujetos del impuesto los ejidatarios y comuneros si el aprovechamiento de los predios es individual y los núcleos de población ejidal o comunal si es colectivo; que también es sujeto del impuesto el que explote o aproveche predios ejidales o comunales en calidad de asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo; que la base del impuesto será, tratándose de predios rústicos, el valor de la producción comercializada por ciclo productivo, proveniente de terrenos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola; que el impuesto se causará, tratándose de predios rústicos ejidales o comunales, aprovechados para la producción agropecuaria; que la tarifa será del tres por ciento cuando se trate de predios ejidales aprovechados para la producción agropecuaria; que el pago se hará al efectuarse la venta de los productos y en su defecto, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que éstos se hubieran cosechado; y, que la forma y lugar de pago del impuesto predial se regirá por las disposiciones relativas del Título Segundo del Código Fiscal del Estado de Sonora.

De acuerdo con la parte transcrita de la exposición de motivos, relativa a la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional de mil novecientos ochenta y tres, se sabe que una de las motivaciones que generaron la reforma constitucional mencionada, se sustentó en la necesaria reestructuración de la economía municipal; se consideraron las ideas de los Constituyentes de Querétaro en el sentido de que no podría haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no contaran con autosuficiencia económica; en este aspecto, para la subsistencia y desarrollo de los Municipios se propuso que en la fracción IV del artículo 115

constitucional, como concepto originario de dicho numeral, se estableciera el concepto de libre administración hacendaria y, por otra parte, como una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se estimó conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Las ideas anteriores, como se dijo en la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional, se ven reflejadas en el inciso a) de la fracción IV del mencionado numeral, por lo que es válido concluir que el poder reformador de la Constitución quiso que los aspectos relacionados con los impuestos o contribuciones relativos a la propiedad inmobiliaria, formaran parte de la Hacienda Municipal, participando, al mismo tiempo, del régimen de libre administración hacendaria.

Ahora bien, de los antecedentes legislativos del Estado de Sonora, con relación al impuesto predial, narrados en párrafos anteriores, se sabe que hasta antes del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, en que se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, el impuesto predial era considerado un impuesto estatal y no fue sino hasta la expedición de la Ley de Hacienda Municipal, publicada en el Boletín Oficial de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, en que se reguló el impuesto predial como percepción municipal, sin desaparecer la regulación de los elementos esenciales de ese impuesto de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, como también se especificó.

Entonces, es de concluirse en este aspecto, que en la legislación del Estado de Sonora se regula, por una parte el "impuesto predial" en la Ley de Hacienda Municipal y por otra, en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, donde se incluye el "impuesto predial ejidal", que tiene como objeto "la propiedad o posesión de predios ejidales y comunales".

Por tanto, si del artículo 1o., apartado A, fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", materia de análisis, se desprende que éste forma parte de un catálogo de conceptos por los cuales el Estado de Sonora percibirá ingresos en el ejercicio fiscal de dos mil tres, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar y, en la fracción I del artículo 2o. del ordenamiento legal antes citado, también impugnado en esta vía, se establece un porcentaje de participación a los Municipios de lo recaudado por impuesto predial ejidal dividiéndola en aplicación discrecional, en una parte y reglada en otra; es claro que el gobierno del Estado de Sonora recauda para las arcas estatales el cincuenta y cinco por ciento de los ingresos que por concepto de "impuesto predial ejidal" se genera en los diversos Municipios del Estado, de entre los que se encuentra el Municipio actor.

Entonces, si ya se dijo que conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, se instituye como una prerrogativa constitucional a favor de los Municipios, que éstos perciban las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y en el caso, el Gobierno Estatal está percibiendo parte de esos ingresos que de acuerdo con el inciso y fracción citados del artículo 115 constitucional corresponden al Municipio y que no sólo forma parte de su hacienda municipal sino también del régimen de libre administración hacendaria, tales rendimientos por "impuesto predial ejidal", pertenecen al Municipio actor y no al Gobierno Estatal.

Luego, resulta fundado el argumento del Municipio actor, en cuanto afirma que los artículos impugnados invaden su autonomía municipal y afectan el régimen de libre administración hacendaria, porque, amén de que únicamente se le trasfiere el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los rendimientos del "impuesto predial ejidal", el diverso artículo 2o., fracción I, transcrito en párrafos anteriores, especifica el destino de esos recursos, cuando, por disposición constitucional, las contribuciones que se establezcan relacionadas con la propiedad inmobiliaria, como es el impuesto predial, se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y por lo tanto no puede indicarse al Municipio actor el destino de esos recursos, los cuales tienen como única limitante el que se apliquen al gasto público.

Tiene aplicación al caso la jurisprudencia de este Alto Tribunal, cuyos datos de identificación rubro y texto, son los siguientes:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, enero de 2003

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público."

Consecuentemente, ante lo fundado del concepto de invalidez en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 1o., apartado A, fracción I y 2o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", publicada en el Boletín Oficial del Estado el veintiséis de diciembre de dos mil dos.

Como consecuencia de lo anterior, resulta innecesario ocuparse del análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues aunque se emprendiera su estudio en nada variaría la determinación alcanzada, en razón de que ya se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Tiene aplicación a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J.100/99, sustentada por ese Tribunal Pleno, publicada en la página 705 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, correspondiente a septiembre de mil novecientos noventa y nueve, que dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, septiembre de 1999

Tesis: P./J. 100/99

Página: 705

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."

No obsta para la anterior conclusión lo señalado por el Procurador General de la República en el sentido de que el impuesto predial ejidal establecido a favor del Gobierno del Estado de Sonora tiene en realidad como fin, gravar los ingresos de los propietarios, poseedores o quienes exploten los terrenos ejidales o comunales que estén en producción, configurándose así la imposición sobre esta última, lo que no tiene

nada que ver con el verdadero impuesto predial que por su naturaleza tiene como objeto la propiedad o posesión de inmuebles y el monto de su cobro debe determinarse teniendo en cuenta la extensión de los mismos, su ubicación, su rentabilidad y otros factores análogos, pero de ninguna manera la producción; de todo lo cual concluye que el artículo 1o., apartado A, fracción I, de la Ley reclamada, que prevé el impuesto sobre la producción de los terrenos ejidales y comunales, no vulnera la facultad de los Ayuntamientos de percibir los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.

Se dice que tal argumento no es obstáculo para la indicada conclusión, pues lo cierto es que desde el punto de vista formal tanto el impuesto predial genérico, como el "impuesto predial ejidal", fueron incluidos sin distinción dentro del "Título segundo De los Impuestos" y "Capítulo Primero Del Impuesto Predial" de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.

Además, la situación de que pudiera existir incongruencia entre el hecho imponible y la base resulta intrascendente para efectos de la presente controversia constitucional, puesto que el tema de la misma se centra en dilucidar si los ingresos que se reciben con motivo de que se grave la propiedad inmobiliaria deben o no ingresar en su totalidad a la hacienda pública del municipio y ello no prejuzga sobre la constitucionalidad del tributo propiamente dicho.

SEXTO.- El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

Al efecto, los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

Atento a lo anterior y toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de Sonora, impugnada por el Municipio de San Luis Río Colorado de esa entidad, en términos del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, los efectos de la ejecutoria sólo vinculan a las partes de esta controversia y consiste en que se transfiera al Municipio actor lo que se recaude en su territorio, con motivo del "impuesto predial ejidal", en un cien por ciento; lo anterior, porque lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, precisándose que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el **Diario Oficial de la Federación**

Igual criterio sostuvo este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, la controversia constitucional 25/2002, en sesión de cinco de diciembre del año dos mil dos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 1o., apartado A, fracción I y 2o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2003", expedida por el Congreso Estatal y publicada en el Boletín Oficial del Estado el veintiséis de diciembre de dos mil dos, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

TERCERO.- Esta ejecutoria surtirá plenos efectos a partir de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el **Diario Oficial de la Federación** y en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.

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

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, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. No asistió el señor Ministro Román Palacios, por licencia concedida. Firman los Ministros Presidente, ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- El Ponente, **Juan Díaz Romero.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **J. 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 cincuenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 20/2003, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra del Ejecutivo y del Legislativo, ambos del propio Estado, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de once de noviembre en curso.- México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil tres.- Conste.- Rúbrica.