

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 8/2004, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo 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 8/2004.

ACTOR:

MUNICIPIO DE SAN LUIS RIO COLORADO, ESTADO DE SONORA.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.

MARTIN ADOLFO SANTOS PEREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de noviembre de dos mil cuatro**.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil cuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Christian Gilberto Lardín Apodaca, quien se ostentó como Síndico Procurador del Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en representación de éste, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del acto y la norma que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU "DOMICILIO.--- a) El Organó Ejecutivo del Estado "Libre y Soberano de Sonora, representado por el "Gobernador Constitucional de dicho Estado, "Eduardo Bours Castelo, 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 Congreso del Estado, con domicilio en el "recinto oficial ubicado en la Ciudad de Hermosillo, "Sonora.--- NORMAS GENERALES Y ACTO CUYA "INVALIDEZ SE DEMANDA, Y MEDIO OFICIAL EN "EL QUE SE PUBLICARON.--- 1) Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora "para el ejercicio fiscal 2004 expedida por el H. "Congreso del Estado de Sonora, publicada en el "Boletín Oficial del Estado el día 26 de Diciembre "de 2003 y que entró en vigor el día 01 de Enero de "2004, básicamente en lo que respecta a sus "artículos (sic) 1o., Apartado A, 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 2004."

SEGUNDO.- La parte actora señaló 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 2004, misma que fue decretada por la "Legislatura Estatal y publicada en el Boletín Oficial "del Estado No. 52, Sección V, de fecha 29 de "Diciembre de 2003.--- 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 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 cuál 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'.--- Este "mandato constitucional es preciso y no admite "interpretación diversa ni de más alcance que la "que se desprende claramente de su texto.-- 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 2004, se establece en su artículo 4, 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 2004, "misma que fue publicada en el Boletín Oficial del "Estado con fecha 26 de Diciembre del año 2003 y "que entró en vigor el 1o. de Enero de 2004.--- 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 2004, 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 aprovecha "predios ejidales o comunales en calidad de "asociado, usufructuario, arrendatario, acreedor "pignoraticio, depositario y otro título análogo.' --- "SECCION TERCERA.--- BASE, TASAS, "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 2004, 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.--- 5.- El día 11 de "noviembre del año 2003, esta Honorable Suprema "Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por "unanimidad de diez votos, resolvió la controversia "constitucional 20/2003 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., Apartado A, fracción I, y 2 "fracción I, de la 'Ley de Ingresos y Presupuesto de "Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio "Fiscal de 2004'. 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).- CARENANCIA DE FACULTADES DEL EJECUTIVO "DEL ESTADO Y DEL CONGRESO LOCAL, "RESPECTIVAMENTE, PARA FORMULAR "INICIATIVA 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 2004, misma que fue "publicada en el Boletín Oficial del Estado el día "jueves 26 de Diciembre de 2003 y que entró en "vigor el día 01 de Enero del presente año, 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 2004, 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 2004.--- Sirven de "apoyo las tesis que nuestros más Altos Tribunales "Federales han emitido al respecto y que a "continuación se transcriben:--- Octava Epoca.--- "Instancia: Pleno.--- Fuente: Semanario Judicial de "la Federación.--- Tomo: VI, Primera Parte, Julio a "Diciembre de 1990.--- Tesis: P./J. 17/90.--- Página: "75.--- '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.- Es inexacto que el artículo "31, fracción IV, de la Constitución, al otorgar al "Estado el poder tributario, establezca que el objeto "de las contribuciones quede limitado a los "ingresos, utilidades o rendimientos de los "contribuyentes, pues tan restringida interpretación "no tiene sustento en esa norma constitucional, "que otorga plena libertad al legislador para elegir "el objeto tributario, con tal de que respete los "principios de proporcionalidad, equidad y "destino'.--- 2).- AFECTACION DE LA HACIENDA "MUNICIPAL Y SU LIBRE ADMINISTRACION.--- Con "la emisión de los artículo impugnados de la 'Ley "de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado "de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2004', 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 presupuesto de egresos serán "aprobados por los Ayuntamientos con base en "sus ingresos disponibles.--- Del examen del "numeral en comento, 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 2004, 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:--- '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:--- ...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 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 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).- "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 la Legislatura 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'.--- El artículo 1o., "fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de "Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio "Fiscal 2004, materia de análisis, dispone:--- "ARTICULO 1o.- En el ejercicio fiscal del año 2004 "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:	\$552,284
I.- Impuesto Predial Ejidal	\$ 25,505

"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 cuatro, "haciéndose el señalamiento de la cantidad que por "concepto de impuesto predial ejidal se estima "recaudar.--- Para acreditar 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 2004 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':--- 'TITULO "SEGUNDO.- 'De los Impuestos', reglamenta lo "relativo a los siguientes impuestos: 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 este 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 las 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 explota o "aproveche predios ejidales o comunales en "calidad de asociados, usufructuario, arrendatario, "acreedor pignoraticio, depositario y 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 competencia 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 1o., Apartado A, fracción I de "la 'Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del "Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2004', "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 cuatro, haciéndose el "señalamiento de la cantidad que por concepto de "impuesto predial ejidal se estima recaudar.--- 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, esto "es en base a que el Estado establece un convenio "de colaboración administrativa entre el Municipio "y el Gobierno del Estado, situación que a la fecha "no se ha dado y de igual forma el municipio no "tiene los mecanismos del cobro de dicho "impuesto predial, ni los ha hecho llegar el "Gobierno del Estado, quedando claro que

el "Gobierno del Estado sigue cobrando el impuesto "predial ejidal, tal y como lo establece en el artículo "1, apartado A, fracción I, de la 'Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora "para el Ejercicio Fiscal 2004'.--- 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 2004', 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, "y el día 11 de Noviembre del 2003, las "Controversias Constitucionales 25/2002 y 20/2003 "respectivamente, promovidas 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 y 2003'. 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, por que 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 2004, 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 2004, 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 "aquellos, 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 actual estatal a la "competencia establecida en las leyes, situación "que en la especie no es dable con la Ley de "Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de "Sonora para el Ejercicio Fiscal 2004, 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 prerrogativa como "Municipio Libre, otorgándole la cantidad 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:--- Novena Epoca.--- "Instancia: Pleno.--- Fuente: Semanario Judicial de "la Federación y su Gaceta.--- Tomo X, Septiembre "de 1999.--- Tesis: P./J. 101/99.--- Página: 708.--- "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.- El análisis sistemático del contenido de "los preceptos de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las "controversias constitucionales se instituyeron "como un medio de defensa entre poderes y "órganos de poder, entre sus fines incluye también "de manera relevante el bienestar de la persona "humana que se encuentra bajo el imperio de "aquellos. En efecto, el título primero 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. Por su "parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los "principios de soberanía popular, forma de estado "federal, representativo y democrático, así como la "división de poderes, fórmulas que persiguen evitar "la concentración del poder en entes que no sirvan "y dimanen directamente del pueblo, al instituirse "precisamente para su beneficio. Por su parte, los "numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento "y las prerrogativas del Municipio Libre como base "de la división territorial y organización política y "administrativa de los Estados, regulando el marco "de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base "en este esquema, que la Suprema Corte de "Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre "se encuentra latente e implícito el pueblo 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, entre ellos las controversias "constitucionales, 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."

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

QUINTO.- Por acuerdo de treinta de enero de dos mil cuatro, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 8/2004 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Mediante proveído de esa misma fecha, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación, y dar vista al Procurador General de a República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- El Poder Legislativo del Estado de Sonora, al formular su contestación manifestó en síntesis:

1.- Que no considera necesario referirse a los conceptos de invalidez expresados al no existir el acto impugnado, toda vez que el Estado no recauda, ni ingresa a sus arcas el impuesto predial ejidal, sino que por disposición de ley, éste es recaudado por las Tesorerías Municipales, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1o. y 10, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, al no existir el acto reclamado.

2.- Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que el Municipio actor únicamente se limita a señalar que se violentaron en su contra, faltando el razonamiento jurídico concreto contra los fundamentos del acto reclamado o contra la ausencia de ellos, o porque es contrario a la ley o a la interpretación jurídica de la propia ley.

SEPTIMO.- El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en su contestación de demanda señala sustancialmente lo siguiente:

1.- Que son improcedentes las pretensiones del actor para que se declare la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos y Presupuesto de ingresos de la Entidad para el Ejercicio Fiscal dos mil cuatro, concretamente respecto a su artículo 1o., Apartado A, fracción I, toda vez que la percepción de los ingresos provenientes de la recaudación por impuesto predial no quedó establecido a favor del Gobierno del Estado, sino a favor de los Ayuntamientos, por lo que de ninguna forma se viola alguno de los preceptos constitucionales invocados por el Municipio actor.

2.- Que niega que en la ley combatida se haya establecido a favor del Gobierno del Estado de Sonora la percepción de ingresos provenientes del impuesto predial, ya que la recaudación corresponde cien por ciento a los Ayuntamientos, por lo que no se invade la esfera de competencia del Municipio actor.

3.- Que la única intervención que el Gobierno del Estado tiene al respecto, es la de celebrar los convenios de colaboración administrativa con los Municipios, en términos del artículo 2o. de la Ley impugnada.

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 la presente controversia constitucional.

2.- Que la presentación de la demanda resulta oportuna, y que quien comparece a nombre del Ayuntamiento actor, acreditó su personalidad y la capacidad para promover la presente vía constitucional.

3.- Que respecto a la causa de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo, en cuanto que aduce que no son ciertos los actos que se le reclaman, y los argumentos del Poder Ejecutivo referentes a que son improcedentes las pretensiones del actor, toda vez que involucran cuestiones del fondo del asunto, procede desestimarlos, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J, 92/99, con el rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE SE INVOLUCRE EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE”**.

Que asimismo procede desestimar la diversa causa de improcedencia relativa a que el promovente no formuló conceptos de invalidez, toda vez que de la lectura de la demanda puede advertirse que la parte actora sí formuló conceptos de invalidez tendentes a demostrar la violación de los preceptos constitucionales que estima transgredidos.

4.- Que en la presente controversia la actora manifiesta que los numerales 1o., apartado A, fracción I, punto 1 y 2o., párrafos segundo, tercero y cuarto de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, invade su esfera de facultades, por carecer las autoridades demandadas, de competencia para privarlo de los derechos tributarios que le otorga la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

5.- Que en las diversas controversias constitucionales 25/2002 y 20/2003, en donde se impugnó la misma ley aquí combatida, que establecía la percepción de ingresos provenientes por la recaudación del impuesto predial a favor del Gobierno del Estado y su indebida recaudación, en las que este Alto Tribunal declaró su invalidez, al considerarse violatorio del artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal.

6.- Que no comparte el criterio que sostuvo esta Suprema Corte de Justicia al resolver las citadas controversias por lo siguiente:

a) El artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Norma Fundamental, establece que la hacienda municipal se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

b) Que en términos de los artículos 5, 7, 9, 10 y 52 de la Ley de Hacienda del Estado, se advierte que la base del impuesto predial ejidal es la producción, por lo tanto, su naturaleza es distinta al impuesto predial propiamente dicho.

Que de lo anterior se desprende que el impuesto predial ejidal previsto en la Ley de Hacienda 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 9o. de la Ley de Hacienda Estatal.

c) Que por tanto es evidente que el artículo 1o., apartado A, fracción I, punto 1, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, que prevé el impuesto sobre la producción de los terrenos ejidales y comunales no vulnera la facultad de los Ayuntamientos de percibir ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

7.- Que tampoco se transgrede la autonomía municipal o se afecta el régimen de libre administración hacendaria, por el hecho de que en el artículo 2o. de la ley impugnada se señale que deba entregarse el cincuenta del total recaudado a los ejidos, comunidades, propietarios o poseedores de los predios en donde se genere el gravamen, tomando en consideración, que el impuesto predial ejidal como se señaló, no corresponde al Municipio sino al Estado y por tanto el cincuenta por ciento que éste cede al Municipio, lo puede destinar a lo que mejor le parezca, con la única limitante de que se aplique al gasto público, de ahí lo infundado de los conceptos de invalidez.

8.- Que tampoco se advierte que exista violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al no existir una doble tributación, ya que el "impuesto predial ejidal" es diferente al impuesto predial propiamente dicho, por lo que no se da el supuesto alegado.

9.- Que por todo lo anterior, tampoco se transgreden los artículos 14 y 16 Constitucionales puesto que el tributo no es un acto arbitrario de las demandadas.

NOVENO.- Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas, por las partes, 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 el Estado de Sonora por conducto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y el Municipio de San Luis Río Colorado, de la misma Entidad.

SEGUNDO.- Del análisis integral de la demanda se advierte que el Municipio actor impugna la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, por lo que respecta a sus artículos 1o., Apartado A, fracción I y 2o., párrafo tercero, así como la indebida recaudación del impuesto predial que realice el Ejecutivo del Estado de Sonora, a partir de la entrada en vigor de la citada ley de Ingresos.

Ahora bien, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo de la Entidad, en su contestación de demanda, coinciden en señalar que no es cierto que el Ejecutivo Estatal haya recaudado cantidad alguna por concepto del impuesto predial ejidal correspondiente al Municipio actor, dado que conforme lo establece el artículo 2o., párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Ingresos combatida, expresamente se encuentra establecido que los municipios del Estado recaudarán el impuesto predial ejidal, correspondiéndoles el ciento por ciento del impuesto efectivamente pagado, por lo que el Estado de Sonora se encuentra impedido jurídicamente para efectuar la recaudación del citado impuesto ejidal.

El citado artículo 2o. de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, en lo conducente señala:

"ARTICULO 2o.- ...

"...

"Los municipios del Estado recaudarán el Impuesto "Predial Ejidal, correspondiéndoles a cada uno de "ellos el 100% del impuesto efectivamente pagado "que se derive de los predios ubicados en sus "respectivos territorios. Para los efectos anteriores, "los municipios celebrarán convenios de "colaboración administrativa con el Gobierno del "Estado a través de la Secretaría de Hacienda.

"De la recaudación correspondiente al impuesto "efectivamente pagado, los municipios entregarán "el 50% al ejido o comunidad propietario o "poseedor de los predios donde se genere el "gravamen.

"Los contribuyentes y retenedores del impuesto, "deberán enterarlo en la Tesorería de los "municipios en cuyas circunscripciones "territoriales se ubiquen los ejidos donde el "gravamen haya sido generado."

Como se advierte del precepto anterior, se tiene, por una parte, que la recaudación del impuesto predial ejidal corresponde a los Municipios de la Entidad, y por otra, de las constancias que obran en el expediente no obra alguna con la que se acredite, como lo señala el Municipio actor, que el Ejecutivo del Estado haya recaudado el citado impuesto predial.

Por tanto, al no probarse la existencia del acto consistente en la recaudación del Impuesto Predial, por parte del Ejecutivo del Estado de Sonora, lo procedente es sobreseer al respecto, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.

TERCERO.- A continuación procede analizar si la demanda de controversia fue promovida oportunamente, en relación únicamente con la norma impugnada, en atención a la conclusión alcanzada en el considerando precedente.

Como se señaló, en la presente controversia constitucional se solicita la invalidez de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, publicada en el Boletín Oficial del Estado el veintiséis de diciembre de dos mil tres, por lo que en el caso, debe estarse a lo que dispone el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que precisa el plazo para la promoción de controversias constitucionales tratándose de normas generales, que 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..."

Del oficio de demanda se desprende que la parte actora impugna la Ley combatida con motivo de su publicación en el Boletín Oficial de la Entidad, la que se llevó a cabo el veintiséis de diciembre de dos mil tres, como se advierte del ejemplar del citado medio informativo y que obra a fojas trescientos cuarenta a trescientos setenta y uno del expediente, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del viernes dos de enero al viernes trece de febrero de dos mil cuatro, por lo que si la citada demanda se presentó el veintinueve de enero de dos mil cuatro, como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja veintiocho del expediente, es inconcusos que se presentó oportunamente.

CUARTO.- A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes:

Legitimación activa: Por el Municipio actor comparece el Síndico Municipal el que está facultado para acudir en representación del citado Municipio actor de conformidad con lo dispuesto por el artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, que establece:

"ARTICULO 70.- El Síndico del Ayuntamiento, "tendrá las siguientes obligaciones:

"...II.- La representación legal del Ayuntamiento en "los litigios en que éste fuere parte, así como en "aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento "tenga interés jurídico debiendo informarle "trimestralmente de todos los asuntos "referidos;..."

Asimismo, dicho Municipio cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

b) Legitimación pasiva: Por las autoridades demandadas comparecen, por el Poder Legislativo, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, y por el Poder Ejecutivo, el Gobernador de la Entidad, quienes cuentan con la representación necesaria de conformidad con el artículo 57, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 68 de la Constitución Política ambos ordenamientos del Estado de Sonora, y que en su orden mencionan:

"ARTICULO 57.- El Presidente de la Mesa 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;..."

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

De igual forma dichos Poderes cuentan con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional por ser los que emitieron y publicaron la norma impugnada.

QUINTO.- Enseguida, procede analizar las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hagan valer las partes, o que de oficio se adviertan.

El delegado del Poder Ejecutivo del Estado, en su escrito de alegatos, aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, al haber cesado los efectos de la norma general, ya que el dieciséis de marzo de dos mil cuatro el Municipio actor celebró el convenio de colaboración administrativa a que se refiere el artículo 2o. de la Ley combatida.

El artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, establece:

"ARTICULO 19.- Las controversias constitucionales "son improcedentes:

"...V.- Cuando hayan cesado los efectos de la "norma general o acto materia de la controversia".

Respecto de esta causa de improcedencia, este Alto Tribunal ha sostenido el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 54/2001, publicada en la página ochocientos ochenta y dos, Tomo XIII, Abril de dos mil uno, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"CESACION DE EFECTOS EN MATERIAS DE "AMPARO Y DE CONTROVERSIA "CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.- La "cesación de efectos de leyes o actos en materias "de amparo y de controversia constitucional difiere "sustancialmente, pues en la primera hipótesis, "para que opere la improcedencia establecida en el "artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no "basta que la autoridad responsable derogue o "revoque el acto reclamado, sino que sus efectos "deben quedar destruidos de manera absoluta, "completa e incondicional, como si se hubiere "otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo "dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es "restituir al agraviado en el pleno goce de la "garantía individual violada, restableciendo las "cosas al estado que guardaban antes de la "violación; mientras que en tratándose de la "controversia constitucional no son necesarios "esos presupuestos para que surta la hipótesis "prevista en la fracción V 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, sino simplemente que dejen de "producirse los efectos de la norma general o del "acto que la motivaron, en tanto que la declaración "de invalidez de las sentencias que en dichos "juicios se pronuncien no tiene efectos "retroactivos, salvo en materia penal, por "disposición expresa de los artículo 105, penúltimo "párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley "reglamentaria."

Ahora bien, a fojas quinientos ochenta a seiscientos cuatro del expediente obra un ejemplar del Boletín Oficial del Gobierno del Estado, de catorce de junio de dos mil cuatro, en donde se publicó el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal, celebrado entre el Gobierno del Estado de Sonora y el Municipio actor; sin embargo, con la celebración del citado convenio no puede concluirse que hayan cesado los efectos de la norma impugnada, dado que no se derogó o revocó, sino por el contrario, tuvo aplicación plena, por lo que lo procedente es desestimar la citada causa de improcedencia.

Desde diverso aspecto el Poder Legislativo del Estado aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con el artículo 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que en contra de los artículos 14, 16 y 31 fracción IV, de la Constitución Federal el Municipio actor únicamente se limita a señalar que se violentaron en su contra, faltando el razonamiento jurídico concreto contra los fundamentos del acto reclamado o contra la ausencia de ellos, o porque es contrario a la ley o a la interpretación jurídica de la propia ley.

También procede desestimar la citada causal de improcedencia, toda vez que del artículo 22, fracción VII de la Ley Reglamentaria de la materia, no se desprende que exija como requisito esencial para demostrar la inconstitucionalidad del acto o norma impugnados que los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo, sino que sea suficiente con que se exprese claramente la contravención entre el acto o norma combatidos con cualquier precepto de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2000, publicada en la página trescientos noventa y nueve, Pleno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE "SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ "BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA "CONTRAVENCION DE LA NORMA QUE SE "IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA "CONSTITUCION FEDERAL.- De la lectura integral "de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley "Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo "105 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos, no se desprende que exija "como requisito esencial e imprescindible para "demostrar la inconstitucionalidad de la norma "general que se impugne, que la expresión de los "conceptos de invalidez se haga como un "verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme "al citado precepto, para que se proceda a su "estudio será suficiente con que en el escrito de "demanda respectivo se exprese con claridad la "contravención de la norma combatida con "cualquier precepto de la Constitución Federal, sin "perjuicio de que hecho el análisis de los "conceptos de invalidez expuestos, éstos deban "desestimarse".

Con independencia de lo anterior, debe destacarse que de la simple lectura del oficio de demanda, se advierte que el Municipio actor sí hace razonamientos por los que considera que la norma combatida infringe los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Federal.

No existiendo diversa causa de improcedencia que analizar, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

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

a) Que con la emisión y publicación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, se invade la esfera jurídica del Municipio, ya que las autoridades demandadas carecen de facultades para establecer el impuesto predial como contribución a favor del Gobierno del Estado.

b) 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, ya que invaden la autonomía municipal y afectan el régimen de libre administración hacendaria, debido a que en los citados artículos se establece la percepción del impuesto predial ejidal a favor del Estado y se especifica el destino de esos recursos, cuando por disposición constitucional, las contribuciones que se establezcan relacionadas con la propiedad inmobiliaria, como es el citado impuesto predial, se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y, por 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.

Lo anterior lo apoya en la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2000 con el rubro:

"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS "AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION "HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE "LA CONSTITUCION FEDERAL)."

c) Que los artículos impugnados violan lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al establecer una doble tributación con relación al impuesto predial, ya 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 dos mil cuatro, tienen como objeto la propiedad o posesión inmobiliaria, por lo que existe duplicidad impositiva sobre la misma fuente.

d) 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 citada Ley de Ingresos, en cuanto al establecimiento del impuesto predial que constitucionalmente le corresponde a los Municipios.

A efecto de dar contestación a los planteamientos anteriores, se procede, en primer lugar, al análisis de la violación que se plantea al artículo 115, fracción IV, incisos a), b) y c) de la Constitución Federal, que en lo que interesa, establece:

"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:

"...

"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, 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 mil novecientos ochenta y tres, 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 caso 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 aquellos 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 de 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 la 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 aquéllos "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 "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., párrafos, primero y segundo, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2004", materia de análisis, disponen:

"ARTICULO 1o.- En el Ejercicio Fiscal del año 2004 "el Estado de Sonora percibirá los ingresos "provenientes de los conceptos y en las cantidades "estimadas que a continuación se enumeran:

<i>"A.- INGRESOS DEL GOBIERNO ESTATAL</i>	<i>MILES DE PESOS</i>
<i>" I. DE LOS IMPUESTOS:</i>	<i>552,284</i>
<i>"I.- Impuesto Predial Ejidal</i>	<i>25,505</i>
<i>"..."</i>	

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

"..."

"Los municipios del Estado recaudarán el Impuesto "Predial Ejidal, correspondiéndole a cada uno de "ellos el 100% del impuesto efectivamente pagado "que se derive de los predios ubicados en sus "respectivos territorios. Para los efectos anteriores, "los municipios celebrarán convenios de "colaboración administrativa con el Gobierno del "Estado a través de la Secretaría de Hacienda.

"De la recaudación correspondiente al impuesto "efectivamente pagado, los municipios entregarán "el 50% al ejido o comunidad propietario o "poseedor de los predios donde se genere el "gravamen.

"Los contribuyentes y retenedores del impuesto, "deberán enterarlo en las tesorerías de los "municipios en cuyas circunscripciones "territoriales se ubiquen los ejidos donde el "gravamen haya sido generado".

Del artículo 1o., se desprende, como ya se precisó, 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 cuatro, señalando incluso la cantidad que por concepto del impuesto predial se estima recaudar.

Por su lado, el artículo 2o., párrafos segundo y tercero, establecen que los Municipios del Estado recaudarán el impuesto predial ejidal, correspondiéndoles el 100% (cien por ciento) del impuesto efectivamente pagado, previo convenio que celebren con el Gobierno del Estado, así como que, del impuesto recaudado, 50% (cincuenta por ciento) deberá entregarse al ejidal o comunidad propietario o poseedor de los predios donde se genere el gravamen.

Como se asentó, la parte actora argumenta que los preceptos citados de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal dos mil cuatro, invaden su autonomía y afectan la libre administración de la hacienda municipal al establecer el impuesto predial ejidal como contribución del Gobierno y del Estado, y especificar el destino que debe darse a esos recursos.

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 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 las 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 artículo 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:

"ARTICULO 5o. Es objeto del Impuesto Predial:

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

"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".

"ARTICULO 9.- 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..."

"ARTICULO 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%..."

"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".

"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".

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 dos mil cuatro, 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 cuatro, entre otros, por concepto de impuesto predial ejidal, señalándose incluso la cantidad a recaudar, y en el artículo 2o., párrafos segundo y tercero del propio ordenamiento, se establece por una parte, que los municipios recaudarán el impuesto predial ejidal y les corresponderá el 100% (cien por ciento) del impuesto efectivamente pagado, previo convenio que los municipios celebren con el Gobierno del Estado, y por otra se indica el destino que deben dar los Municipios a lo recaudado, es claro que con ello se transgrede lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que como se asentó, este precepto constitucional instituye como una prerrogativa a favor de los Municipios, que éstos perciban las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre 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, en la Ley impugnada establece que percibirá ingresos provenientes del impuesto predial ejidal, cuando tales rendimientos, le pertenecen al Municipio actor, pues no sólo forman parte de su hacienda municipal sino también del régimen de libre administración hacendaria.

Entonces, si dichos recursos no pertenecen al Gobierno del Estado, es innegable que no puede condicionar su percepción a favor de los Municipios, a que éstos tengan que celebrar un convenio para ello; como tampoco puede indicar a los Municipios el destino que debe darle a los referidos recursos, pues éstos se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria municipal, teniendo como única limitante el que se apliquen al gasto público.

Tiene aplicación a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 53/2002, publicada en la página mil trescientos noventa y tres, Tomo XVII, enero de dos mil tres, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra, dice:

"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, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 1o., Apartado A, fracción I y 2o., párrafos segundo en la porción normativa donde se establece "...Para los efectos anteriores, los municipios celebran convenios de colaboración administrativa con el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Hacienda" y tercero, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal dos mil cuatro, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiséis de diciembre de dos mil tres.

En mérito de la conclusión alcanzada, resulta innecesario ocuparse del análisis de los restantes conceptos de invalidez, ya que en nada variaría el sentido del fallo.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en la página setecientos cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, que dice:

"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 a lo antes considerado, lo manifestado 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 tales predios, su ubicación, su rentabilidad y otros factores análogos, pero de ninguna manera la producción; de todo lo cual

concluye que los artículos impugnados, que realmente se refieren al 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.

Lo anterior es así, toda vez 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 se centra en dilucidar si los ingresos que se perciben con motivo de que se grave la propiedad inmobiliaria deben o no ingresar a la hacienda pública del municipio, sin que ello prejuzgue sobre la constitucionalidad del tributo propiamente dicho.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, las controversias constitucionales 25/2002 y 20/2003, en sesiones de cinco de diciembre de dos mil dos y once de noviembre de dos mil tres, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional por el acto precisado en el considerando segundo de esta resolución.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 1o., Apartado A, fracción I y 2o., párrafo segundo en la porción normativa donde se establece "**...Para los efectos anteriores, los municipios celebrarán convenios de colaboración administrativa con el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Hacienda**", y tercero, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal dos mil cuatro, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el veintiséis de diciembre de dos mil tres, en los términos precisados en el último considerando de este fallo.

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

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Armando Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original, que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 8/2004, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo 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 nueve de noviembre en curso.- México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil cuatro.- Conste.- Rúbrica.