

**PODER JUDICIAL****SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** relativa a la Controversia Constitucional 16/2004, promovida por el Municipio de Caborca, Estado de Sonora, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo 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 16/2004.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE CABORCA, 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 seis de febrero de dos mil cuatro, en la Administración Número 1 del Servicio Postal Mexicano de Caborca, Estado de Sonora, Darío Murillo Bolaños, en su carácter de Síndico Procurador del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de la norma general que más adelante se menciona, emitida por la autoridad que a continuación se señala:

*"LA ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y "SU DOMICILIO.- a) El órgano 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.--- b) El órgano 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.--- NORMAS GENERALES Y "ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, Y MEDIO "OFICIAL EN EL QUE SE PUBLICARON:--- 1).- Ley "número 1, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos "del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2004 "expedida por el 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 1o., A, fracción I, 1, y 2o., "donde se establece la percepción de los ingresos "provenientes por la recaudación por impuesto "predial a favor del Gobierno del Estado de Sonora, "así como el destino que se debe dar a esos "recursos, 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.--- 3).- La afectación a "la libre administración de la Hacienda Municipal "derivada del señalamiento del destino de los "recursos que se transfieran al Gobierno Municipal "por concepto de Impuesto Predial Ejidal".*

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

*"1).- El Ayuntamiento de Caborca, 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 el día 29 de Diciembre de 2003.--- En el "Capítulo Primero del Título Segundo de la Ley de "Ingresos del Municipio, 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 cual se "formará de los rendimientos de los bienes que les "pertenezcan, así como de las contribuciones y "otros ingresos que las legislaturas establezcan a "su favor y en todo caso:--- A).- Percibirán las "contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que "establezcan los Estados sobre la propiedad "inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, "consolidación, traslación y mejora así como las "que tengan por base el cambio de valor de los "inmuebles.--- Los Municipios podrán celebrar "convenios con el Estado para que éste se haga "cargo de algunas de las funciones relacionadas "con la administración de esas contribuciones.--- "B).- Las participaciones Federales, que serán "cubiertas por la federación a los Municipios con "arreglo a las bases, montos y plazos que "anualmente se determinen por las legislaturas de "los Estados.--- C).- Los ingresos derivados de la "prestación de servicios públicos a su cargo.--- Las "leyes federales no limitarán la facultad de los "Estados para establecer las contribuciones a que "se refieren los incisos a) y c), ni concederán "exenciones en relación con las mismas. Las leyes "estatales no establecerán exenciones o subsidios "a favor de persona o institución alguna respecto "de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos "los bienes del dominio público de la Federación, "de los Estados o Municipios, salvo que tales "bienes sean utilizados por entidades paraestatales "o por particulares, bajo cualquier título, para fines "administrativos o propósitos distintos a los de su "objeto público.--- Los Ayuntamientos, en el ámbito "de su competencia, propondrán a las legislaturas "estatales las cuotas y tarifas aplicables a "impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y "las tablas de valores unitarios de suelo y "construcciones que sirvan de base para el cobro "de las contribuciones sobre la propiedad "inmobiliaria.--- Las Legislaturas de los Estados "aprobarán las Leyes de Ingresos de los "Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas "Públicas. Los presupuestos de egresos serán "aprobados por los Ayuntamientos con base, en "sus ingresos disponibles.--- Los recursos que "integran la hacienda municipal serán ejercidos en "forma directa por los Ayuntamientos o bien, por "quienes ellos autoricen, conforme a la ley'. --- 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 "Caborca, Sonora, para el ejercicio fiscal del año "2004, se establece como contribución municipal la "derivada del Impuesto Predial, mismo que tiene "por objeto 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 operación 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 el 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 Caborca, 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 5 "de Diciembre del año 2002, esta Honorable "Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, "por unanimidad de diez votos, resolvió la "Controversia Constitucional 25/2002 promovida "por el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, "Sonora, en contra del Gobernador Constitucional "y del Congreso, ambos del Estado de Sonora, "sentando un precedente trascendental para el "respeto de la esfera competencial del Municipio al "declarar la invalidez del artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del "Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002'. "Los efectos de la

ejecutoria mencionada, "consistieron en que se hiciera la transferencia al "Municipio actor, de lo que se recaude en su "territorio, con motivo del 'Impuesto Predial Ejidal', "en un cien por ciento; lo anterior, porque lo "reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, "fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, "es decir, el artículo impugnado invade su "autonomía municipal y afecta el régimen de libre "administración hacendaria".

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

"1).- **CARENCIA DE FACULTADES DEL EJECUTIVO "DEL ESTADO Y DEL CONGRESO LOCAL, "RESPECTIVAMENTE, PARA FORMULAR "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 Caborca, "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 1 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 Caborca, 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 presupuestos 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 "Caborca, 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:--- 'ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, "para su régimen interior, la forma de gobierno "republicano, representativo, popular, teniendo "como base de su división territorial y de su "organización política y administrativa el Municipio "Libre, conforme a las bases siguientes:-- - ...IV.- "Los Municipios administrarán libremente su "hacienda, la cual se formará de los rendimientos "de los bienes que les pertenezcan, así como de las "contribuciones y otros ingresos que las "legislaturas establezcan a su favor, y en todo "caso:--- a).- Percibirán las contribuciones, "incluyendo tasas adicionales, que establezcan los "Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su "fraccionamiento, división, consolidación, "traslación y mejora así como las que tengan por "base el cambio de valor de los inmuebles...'--- Del "precepto transcrito se desprende, en esencia, las "bases que rigen en materia municipal relacionadas "con su hacienda y libre administración "hacendaria.--- Luego, para interpretar la "disposición constitucional en lo que importa al "caso concreto, es necesario precisar lo que es la "hacienda municipal, lo que debe entenderse por "régimen de libre administración hacendaria y si "toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se "sujeta bajo dicho régimen.--- La hacienda "municipal está comprendida dentro de lo que es la "hacienda pública; este último concepto, se "entiende, en términos generales, como el conjunto "de ingresos, propiedades y gastos de los entes "públicos; es decir, se constituye con los bienes "que una entidad pública posee en un momento "dado para la realización de sus atribuciones, así "como de las deudas a su cargo.--- De acuerdo con "la fracción IV del artículo 115 de la Constitución "Federal, la hacienda municipal se integra, con las

"contribuciones, las participaciones federales, los "ingresos provenientes de los servicios que tienen "a su cargo los Municipios y el rendimiento de los "bienes que les pertenecen; desde luego, existen "otros rubros que pueden integrar la hacienda "municipal, como por ejemplo, donativos, "herencias, etcétera, atendiendo a lo expuesto, "puede decirse que, en términos generales, la "hacienda municipal se integra por los ingresos, "activos y pasivos de los Municipios.--- Preciso "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, mas 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. "CONCEPTO 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:

A.- INGRESOS DEL GOBIERNO ESTATAL	MILES DE PESOS
I.- De los impuestos:	\$552,284
1.- 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 2004, "haciéndose el señalamiento de la cantidad que por "concepto de impuesto predial ejidal se estima "recaudar.--- Para acreditar que el artículo 1o., 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 "Caborca, 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 "propiciarán 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 explote 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., A, fracción I, 1 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 y en el "penúltimo párrafo el artículo 2o. del ordenamiento "legal antes citado se establece lo siguiente:--- "ARTICULO 2o.- Se conceden las siguientes "participaciones y transferencias a los Municipios "del Estado de Sonora, en el rendimiento de los "ingresos estatales netos que se generen en sus "respectivos territorios en la forma siguiente:--- I.- "... --- VI.- ... --- 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'.--- Es claro que el "Gobierno del Estado de Sonora recauda, para las "arcas estatales los ingresos que por concepto de "'Impuesto Predial Ejidal' se generan en los "diversos Municipios del Estado, de entre los que "se encuentra el Municipio actor.--- Entonces, si ya "se dijo que conforme a lo dispuesto por el artículo "115, fracción IV, inciso a), de la Constitución "Federal, se instituye, como una prerrogativa "constitucional a favor de los Municipios, el que "éstos perciban las contribuciones, incluyendo "tasas adicionales, que establezcan los Estados "sobre la propiedad inmobiliaria, de su "fraccionamiento, división, consolidación, "traslación y mejora así como las que tengan por "base el cambio de valor de los inmuebles, y en el "caso, el Gobierno Estatal está percibiendo parte "de esos ingresos que de acuerdo con el inciso y "fracción del artículo 115 constitucional "corresponde al Municipio y que no sólo forma "parte de su hacienda municipal sino también del "régimen de libre administración hacendaria, tales "rendimientos por 'Impuesto Predial Ejidal', "pertenecen al Municipio actor y no al Gobierno "estatal.--- Así también, es importante mencionar "que en la especie, no sólo se vulnera el precepto "constitucional en cita sino también se simula "gravemente la transferencia de la recaudación del "Impuesto Predial Ejidal al Gobierno Municipal, "debido a que para ello se impone la celebración de "convenios de colaboración administrativa con el "Gobierno del Estado a través de la Secretaría de "Hacienda, y más grave aún, se afecta el régimen "de libre administración de la hacienda municipal al "establecer la obligación de destinar y entregar al "ejido o comunidad propietario o poseedor de los "predios donde se genere el gravamen, el 50% de la "recaudación correspondiente al impuesto "efectivamente pagado dentro de su jurisdicción.--- "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., penúltimo párrafo, 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, 1 y 2o. 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 y se respete su "aplicación o ejercicio conforme al régimen de libre "administración hacendaria; 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, en su sesión privada "celebrada el día diez de diciembre de dos mil dos, "aprobándose con el número 53/2002, la tesis "jurisprudencial que a continuación se transcribe:--"- Novena Epoca.--- Instancia: Pleno.--- Fuente: "Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta.--" Tomo: XVII, Enero

de 2003.--- Tesis: P./J. "53/2002.--- Página: 1393.--- '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' 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".

**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, en sus fracciones II y IV.

**QUINTO.-** Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil cuatro, el Presidente de la 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 16/2004 y por razón de turno se designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de veintitrés de febrero de dos mil cuatro, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y ordenó emplazarlas para que formularan sus respectivas contestaciones, asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

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

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 Caborca, 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..."*

De acuerdo con las constancias procesales, el oficio de demanda se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta en los sellos que obran en el sobre a fojas setenta y cuatro del expediente, por lo que su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto por el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en la Tesis de Jurisprudencia P./J. 17/2002, publicada en la página ochocientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de dos mil dos, que a la letra dice:

*"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. "REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS "PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO "MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE "RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE "LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I "Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION "POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS "MEXICANOS).- El artículo 8o. de la Ley "Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo "105 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos establece que cuando las "partes radiquen fuera del lugar de residencia de la "Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán "presentar sus promociones en las oficinas de "correos del lugar de su residencia, mediante pieza "certificada con acuse de recibo y que para que "éstas se tengan por presentadas en tiempo se "requiere: a) que se depositen en las oficinas de "correos, mediante pieza certificada con acuse de "recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de "telégrafos; b) que el depósito de haga en las "oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el "lugar de residencia de las partes; y c) que el "depósito se realice dentro de los plazos legales. "Ahora bien, del análisis del precepto mencionado, "se concluye que tiene por objeto cumplir con el "principio de seguridad jurídica de que debe estar "revestido todo procedimiento judicial, de manera "que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha "en que se hizo el depósito correspondiente como "de aquella en que fue recibida por su destinatario; "y por finalidad que las partes tengan las mismas "oportunidades y facilidades para la defensa de sus "intereses que aquéllas cuyo domicilio se "encuentre ubicado en el mismo lugar en el que "tiene su sede este Tribunal, para que no tengan "que desplazarse desde el lugar de su residencia "hasta esta ciudad a presentar sus promociones, "evitando así que los plazos dentro de los cuales "deban ejercer un derecho o cumplir con una carga "procesal puedan resultar disminuidos por razón "de la distancia".*

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 setenta y cuatro a trescientos ochenta y nueve 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 seis de febrero en la Administración Número 1 del Servicio Postal Mexicano de Caborca, Estado de Sonora, mediante pieza certificada con acuse de recibo, como se advierte del sobre que obra a fojas setenta y cuatro del expediente, es inconcuso 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 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 cuatrocientos cuarenta y tres a cuatrocientos ochenta y cuatro del expediente obra un ejemplar del Boletín Oficial del Gobierno del Estado, de veinticinco de marzo 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:

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

"ARTICULO 1o.- 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 Tribunal (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 cosechados; 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 Caborca, 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 16/2004, promovida por el Municipio de Caborca, Estado de Sonora, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo 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.

**SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 43/2004, promovida por el Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Estado de Oaxaca, en contra de la LVIII Legislatura y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Oaxaca.**

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 43/2004.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO  
TEQUIXTEPEC, ESTADO DE OAXACA.**

**MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.  
VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA.**

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 once de marzo de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leopoldo Miguel Carlos Morán, quien se ostentó como Síndico Municipal Interino del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec del Estado de Oaxaca, en representación de éste promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del acto que más adelante se menciona, emitido por la autoridad que a continuación se señala.

*"LA ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y "SU DOMICILIO.- Lo es la LVIII Legislatura del "Estado de Oaxaca, con domicilio en el Congreso "del Estado de Oaxaca, sito en la Avenida Juárez "número 702, Centro Oaxaca, y el Gobernador "Constitucional del Estado de Oaxaca, con "domicilio bien conocido en el Palacio de "Gobierno.--- LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA "INVALIDEZ SE DEMANDA, ASI COMO EN SU "CASO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERE "PUBLICADO.- Lo es la ilegal suspensión "provisional del Ayuntamiento de San Pedro y San "Pablo Tequixtepec, del Distrito Judicial de "Huajuapán de León en el Estado de Oaxaca, "acordada por la demandada, contenida en el "Decreto número 341 publicado en el Periódico "Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de "fecha trece de enero de 2004, publicado por el "Gobernador del Estado de Oaxaca".*

Además, de la lectura integral de la demanda se advierte que la parte actora también demandó la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diez de enero de dos mil tres.

**SEGUNDO.-** Los antecedentes del caso, narrados son los siguientes:

*"LAS MANIFESTACIONES DE LOS HECHOS O "ABSTENCIONES QUE LE CONSTEN AL ACTOR Y "QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DE LA "NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE "DEMANDA Y BAJO PROTESTA DE DECIR "VERDAD MANIFIESTO QUE SON LOS "SIGUIENTES:--- Los integrantes del Ayuntamiento "de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Oaxaca, "fuimos electos bajo el sistema de Usos y "Costumbres, para desempeñar nuestros "respectivos cargos en el trienio comprendido del "primero de enero del año dos mil dos al treinta y "uno de diciembre del año dos mil cuatro. En el "ejercicio de nuestras funciones que asumimos "desde el primero de enero del año dos mil dos, "siempre procuramos trabajar por el bienestar de "nuestro pueblo, acatando las disposiciones "legales vigentes y los usos y costumbres de "nuestra comunidad. El día 22 de abril de 2003, se "publica en el Periódico Oficial Extra del Gobierno "del Estado de Oaxaca el Decreto número 252, de la "LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca, por el cual "se decreta el inicio del procedimiento de "revocación de mandato del Síndico Municipal "propietario del Ayuntamiento de San Pedro y San "Pablo Tequixtepec y, posteriormente, esta persona "presentó su renuncia al cargo, por lo que el "suscrito fue facultado para asumir el cargo de "Síndico Municipal, en virtud de haber sido electo "como suplente. Para tal efecto se anexa la "identificación que me ostenta como Síndico "Municipal del Ayuntamiento multicitado.--- Sin "embargo, grande fue nuestra sorpresa al "enterarnos con fecha 20 de febrero del año en "curso, por unas copias simples del Periódico "Oficial del Estado que se hicieron circular entre "los habitantes de nuestro Municipio, que unas*

"personas presentaron una solicitud ante la "Legislatura local, mediante la cual solicitaban se "declare la desaparición del Ayuntamiento de San "Pedro y San Pablo Tequixtepec, asegurando que "existen causas graves para ello. En esas copias "me enteré que la Legislatura demandada sesionó y "determinó al Ayuntamiento que represento, bajo el "argumento que el mismo había violado leyes del "Estado de Oaxaca y, que por tanto, mientras se "investigaba la presunta responsabilidad, de "manera PROVISIONAL suspendían al "Ayuntamiento citado y por consiguiente de "nuestros cargos. Siendo que hasta la fecha, el "Ayuntamiento no ha sido notificado formal ni "legalmente de la suspensión decretada, vamos ni "siquiera hemos sido emplazados al procedimiento "de desaparición".

**TERCERO.-** Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente, son los siguientes:

"El artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la "Constitución Política Federal dispone en lo que "nos interesa lo siguiente:--- 'Las Legislaturas "locales, por acuerdo de las dos terceras partes de "sus integrantes, podrán suspender "ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender o revocar el mandato a "algunos de sus miembros, por alguna de las "causas graves que la ley local prevenga, siempre y "cuando sus miembros hayan tenido la "oportunidad suficiente para rendir las pruebas y "hacer los alegatos que a su juicio convengan'. De "la anterior transcripción, se desprende que, si bien "es cierto, que las Legislaturas locales tiene "facultades para suspender ayuntamientos, "también lo es que, previa a dicha suspensión, "deben de otorgar a sus miembros la oportunidad "para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su "juicio convengan, ya que siendo la garantía de "audiencia una de las más importantes en cualquier "régimen jurídico, ya que implica la principal "defensa de que dispone todo gobernado frente a "actos del poder público que tienda a privarlos de "sus derechos y comprende que en contra de la "persona a quien se pretende privar de algunos de "sus bienes jurídicos tutelados, por disposición "constitucional se siga juicio; que tal juicio se "substancie observando las formalidades "esenciales del procedimiento y que el fallo se "dicte conforme a las leyes existentes con "antelación al hecho o circunstancia que hubiere "dado motivo al juicio. En este caso concreto, "tenemos derecho de acuerdo al artículo 14 "constitucional a que éste privativo de nuestros "cargos, sean a su vez 'privados' por conducto de "un procedimiento con formalidades esenciales, y "para efectos genéricos, esas formalidades "esenciales son la notificación del inicio del "procedimiento, la oportunidad de ofrecer y "desahogar pruebas en que se finque la defensa, la "oportunidad de alegar y que el procedimiento "culmine con una resolución fundada y motivada; "sin embargo, en el caso concreto, no se han "cumplido con este mínimo de requisitos, ya que "me estoy enterando por unas copias simples, las "cuales se anexan. ¿Es válida la actuación de la "Legislatura?, estamos de acuerdo que una "Legislatura estatal tenga soberanía dentro de su "propia demarcación, pero las facultades "soberanas que le da la Constitución Local no "implican ni le dan facultad alguna para que "sobrepase los límites de la Constitución Federal. "Se supone que los Estados integran el llamado "Pacto Federal y quedan supeditados a un ente "superior, todos regidos por la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Se "viola la garantía de legalidad por la Legislatura "demandada, mandada a dar trámite a un "procedimiento de suspensión y de desaparición "del ayuntamiento, sin que se actualicen las "hipótesis contenidas en el artículo 86, fracciones I, "III, IV, y IX y el artículo 87 de la Ley Municipal para "el Estado de Oaxaca, por consecuencia, no está "fundado ni motivado el acto impugnado, violando "en consecuencia, el artículo 16 constitucional. "Analicemos el contenido del artículo 87 de la Ley "Municipal para el Estado de Oaxaca, que dice:--- "'La Legislatura del Estado desde el momento en "que se dé inicio al procedimiento de suspensión "de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la "resolución correspondiente, podrá decretar por "acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad "de sus integrantes ante una situación de violencia "grave, un vacío de autoridad o un estado de "ingobernabilidad, suspensión provisional del "ayuntamiento, pudiendo entre tanto nombrar de "entre los vecinos del municipio a un consejo "municipal o facultar al Ejecutivo para designar a "un administrador encargado de la administración "municipal, en cualquiera de estos dos casos, la "autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta "que se resuelva en definitiva'.--- Veamos si existe "una facultad discrecional, sujeta a la actualización "de cualquiera de sus tres causas:--- -Violencia "grave.--- -Vacío de autoridad.--- Estado de "Ingobernabilidad.--- Indagando sobre el tema, "legislativamente hablando, no vamos a encontrar "una definición de lo que significa para efectos de "este artículo la violencia grave, vacío de autoridad "o ingobernabilidad, luego entonces esa "calificación la otorga la misma Legislatura "demandada y al calificarla

mediante su propio "arbitrio, tenemos una facultad discrecional.--- La "medida suspensiva contenida en el artículo 87 "de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, es "una facultad discrecional, no hay más. De lo que "se trata es que la facultad discrecional contenida "en ese precepto citado y su aplicación, es "violatoria de los artículos 16 y 115 Constitucional. "Por otro lado, la Constitución del Estado de "Oaxaca en la fracción IX del artículo 59 dispone:--- "La Legislatura local, por acuerdo de las dos "terceras partes de sus integrantes, podrán "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender o revocar el mandato a "algunos de sus miembros, por alguna de las "causas graves que la Ley Reglamentaria prevenga, "siempre y cuando sus miembros hayan tenido la "oportunidad suficiente para rendir las pruebas y "hacer los alegatos que a su juicio convengan'.--- "Esto indica que la propia Constitución del Estado "de Oaxaca, supedita el procedimiento de "suspensión o desaparición del ayuntamiento, a lo "dispuesto por la LEY REGLAMENTARIA que en "este caso es precisamente la Ley Municipal del "propio Estado, lo que implica una obligación para "la Legislatura para observar un procedimiento que "al transgredirlo, implica una violación a la garantía "constitucional en estudio y más aun cuando "vuelve a mencionar la garantía de audiencia. En "este sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala "de esta Suprema Corte, con el criterio:--- Quinta "Epoca.- Instancia: Segunda Sala.- Fuente: "Semana Judicial de la Federación.- Tomo: LVII.- "Página: 1588.- -- 'FUNCIONARIOS DE ELECCION "POPULAR, CESE DE.- Cuando la separación de un "empleo o funcionario de elección popular, no "esté determinada por la Constitución Local, de "una manera libre e incondicional, sino "subordinada a un procedimiento fijado por las "leyes reglamentarias, en el amparo que se pida "contra tal separación, debe entrarse al estudio del "acto, para decidir sobre su legalidad, pues lo "contrario equivaldría a dejar sin cumplimiento de "la ley reguladora los derechos políticos del "quejoso y al criterio exclusivo de la autoridad "responsable'.--- Derivado de este criterio la "Legislatura demandada debió en todo momento "observar las formalidades del procedimiento, ya "que la suspensión de desaparición de un "ayuntamiento no es función soberana. Aunado a "lo anterior, el acto cuya invalidez se demanda no "satisface las garantías de audiencia y legalidad "que tutelan los artículos 14, 16 y 115 de la "Constitución Federal, ya que se dictó sin que se "hayan desahogado las pruebas correspondientes, "dejándonos en estado de indefensión al emitirse "una medida notoriamente contraria a lo dispuesto "por el último mandato que imperativamente "indica:--- Las Legislaturas locales, por acuerdo de "las dos terceras partes de sus integrantes, podrán "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender o revocar el mandato a "algunos de sus miembros, por alguna de las "causas graves que la Ley local prevenga siempre "y cuando sus miembros hayan tenido la "oportunidad suficiente para rendir las pruebas y "hacer los alegatos que a su juicio convengan'.--- "En este caso, se suspende al ayuntamiento que "represento, sin que se haya tenido la oportunidad "de probar suficiente de probar y alegar, alterando "la disposición constitucional y la garantía de "audiencia previa y con violación a la garantía de "legalidad que en forma congruente establecen los "tres artículos mencionados. Se cumple la máxima "que primero se sanciona y después se investiga.--- "Pero además se evidencia una clara violación al "artículo 115 Constitucional por la Legislatura del "Estado mediante el acto del cual se demanda su "invalidez, por el cual se inicia el procedimiento de "desaparición del ayuntamiento, ya que omitió "observar que el procedimiento de defensa es "previo, como formalidad esencial, de conformidad "con el precepto constitucional en cuestión, a la "declaración de procedencia o no de la suspensión "o desaparición; una vez hecho el análisis del "proceso respectivo, la Legislatura por acuerdo de "las dos terceras partes de sus miembros, podrá "suspender o desaparecer ayuntamientos, pero no "dos sanciones, pues tal actuación llevada a cabo "en forma inusitada y antijurídica por la Legislatura "pone en evidencia una clara violación al orden "jurídico constitucional que enmarca el "funcionamiento y operación de los municipios y "sus órganos.--- La Legislatura del Estado de "Oaxaca, violó las garantías de legalidad y de "audiencia previa, al emitir un acto de suspensión "del ayuntamiento que represento, sin que el "artículo 115 lo faculte a hacerlo y además como "medida provisional no autorizada por la "Constitución, ya que tal proceder sólo sería legal "una vez seguido el procedimiento y no antes, de "forma tal que al actuar en esa forma la autoridad "demandada lo hizo al margen de la ley.--- La "suspensión como provisional que puede dictar la "Legislatura desde el momento en que se inicia el "procedimiento, está autorizada para los casos de "desaparición de ayuntamientos de conformidad "con el artículo 87 de la Ley Municipal para el "Estado de Oaxaca. Sin embargo, debemos estar "sujetos sistemáticamente de los ordenamientos "jurídicos

aplicables. El artículo 87 de la Ley "Municipal para el Estado de Oaxaca es contraria a "los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución "Federal, por las siguientes razones:--- Dice el "artículo 115 constitucional lo siguiente:--- 'Las "Legislaturas locales, por acuerdo de las dos "terceras partes de sus integrantes, podrán "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender o revocar el mandato a "alguno de sus miembros, por alguna de las causas "graves que la ley local prevenga, siempre y "cuando sus miembros hayan tenido oportunidad "suficiente para rendir las pruebas y hacer los "alegatos que a su juicio convengan'.--- Por otra "parte, en la Legislación del Estado, Constitución y "Ley Orgánica Municipal, dicen lo siguiente:--- "Artículo 59 de la Legislatura:--- ...IX.- La "Legislatura local, por acuerdo de las dos terceras "partes, de sus integrantes, podrá suspender "ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender y revocar el mandato a "alguno de sus miembros por alguna de las causas "graves que la Ley Reglamentaria prevenga, "siempre y cuando sus miembros hayan tenido "oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer "los alegatos que a su juicio convengan'.--- Otra "vez se menciona que antes de suspender o "desaparecer el ayuntamiento se debe tener la "oportunidad de rendir pruebas. ¿Se cumple en el "caso concreto?. Claro que no.--- Por consecuencia "el artículo 87 de la Ley Municipal deviene "inconstitucional, porque faculta a la Legislatura a "suspender ab initio del procedimiento aun cuando "no se ha otorgado audiencia de la parte afectada, "contraviniendo claramente el artículo 115 de la "Constitución Federal.--- A pesar de que no se "justifica causa grave alguna, ni se nos otorgó la "oportunidad probatoria amplia que se contiene en "el artículo 115 de la Constitución Federal, se nos "suspende temporalmente en el ejercicio del cargo "sin que exista base alguna para ello en la propia "Constitución, motivándose una causa más de "invalidez referida, tanto a la admisión de la "solicitud por parte de la permanente de "gobernación como de la Legislatura demandada, "al no observar las formalidades esenciales del "procedimiento de revocación o suspensión, "sirviendo de apoyo la siguiente tesis:--- Quinta "Epoca.- Instancia: Segunda Sala.- Fuente: "Semanario Judicial de la Federación.- Tomo: XCII.- "Página: 682.--- 'DERECHOS POLITICOS, AMPARO "EN CASO DE.- Si el quejoso está en un cargo "esencialmente administrativo aun cuando en "determinados casos tenga funciones políticas, "como la privación de que él pudiera ser punto de "estudio sobre si puede ser separado por "disposición de la autoridad responsable y si los "procedimientos empleados tienen o no apoyo "legal, de donde resultaría que las infracciones a "las leyes relativas, pudieran constituir una "violación de garantías individuales, lo que no se "puede juzgar a priori, la demanda de amparo "contra dichos actos, no es improcedente'.--- Cabe "hacer notar, que en el Decreto 341 publicado en el "Periódico Oficial del Gobierno del Estado de "Oaxaca, con fecha 13 de enero de 2004, aun "cuando se dice que se decreta la suspensión "provisional del ayuntamiento que represento, lo "cierto es que dicha suspensión provisional está "disfrazada de definitiva, toda vez que a los "integrantes del Concejo Municipal los nombran "por el resto del período por el que nosotros "fuimos electos, es decir, hasta el 31 de diciembre "de 2004, lo cual sin lugar a duda constituye un "acto del todo ilegal, ya que nunca vamos a saber "nuestra situación legal, desde donde se advierte el "dolo y la mala fe con la que se maneja la "Legislatura del Estado de Oaxaca.--- SUSPENSION "DE LOS ACTOS RECLAMADOS: Con fundamento "en los artículos 14, 15, 16 y demás relativos de la "Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del "Artículo 105 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se nos "conceda la suspensión provisional atendiendo a "que no se actualiza el numeral 15 de la Ley "invocada. Nuestra comunidad se afectaría de no "otorgarse la suspensión relativa, en virtud de que "precisamente éste exige la estabilidad de las "autoridades municipales y su permanencia, como "forma de respeto a la decisión popular contenida "en el voto de los ciudadanos del Municipio de "Oaxaca de Juárez. Esta medida, debe decretarse, "bajo el supuesto específico de que no se nos "otorgó el derecho de la defensa "constitucionalmente establecida por los artículos "14 y 115 de la Constitución Federal. Por el "contrario, de no otorgarse la medida solicitada, se "afecta el orden jurídico contenido en el artículo "115 de la Constitución Federal y se favorece "mantener una situación que violenta directamente "la garantía contenida en tal artículo la parte que "indica: 'LAS LEGISLATURAS LOCALES, POR "ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE "SUS INTEGRANTES, PODRAN SUSPENDER "AYUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ESTOS HAN "DESAPARECIDO Y SUSPENDER O REVOCAR EL "MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS, POR "ALGUNAS DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY "LOCAL PREVenga, SIEMPRE Y CUANDO SUS "MIEMBROS HAYAN TENIDO OPORTUNIDAD

"SUFICIENTE PARA RENDIR LAS PRUEBAS Y "HACER LOS ALEGATOS QUE A SU JUICIO "CONVENGAN". Es decir, se toleraría que los "efectos de un Decreto carente de validez, tuviera "eficacia jurídica, aún en contra de la disposición "expresa del artículo en cuestión. Reproduzco al "efecto, algunas consideraciones sobre la materia y "en relación a la apariencia del buen derecho, "respecto de sus aspectos medulares, sustentado "por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en "la Publicación relativa a la serie de debates, "página 103, que dice: 'EL TRIBUNAL EN LA "SUSPENSION DEBE HACER UNA APRECIACION "SOBRE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO "QUE TENGA EL PROMOVENTE Y DE LA CERTEZA "DEL PELIGRO EN LA DEMORA EN CONCEDER LA "SUSPENSION, PARA CON LO QUE SE DICE DE '... "PROTEGER AL CIUDADANO QUE SE VEA "AFECTADO CON LA EJECUCION DE UN ACTO "ARBITRARIO...'. EN EFECTO, A FIN DE SABER SI "EL ACTO ES ARBITRARIO, Y LO AFECTA "OBLIGADAMENTE DEBERA TOMAR EN CUENTA "CUESTIONES Y ARGUMENTOS QUE AFECTAN EL "FONDO DEL ASUNTO'. Sirven de apoyo a "propósito de concederme la medida cautelar "solicitada, las siguientes jurisprudencias:--- "Séptima Epoca.- Instancia: PRIMER TRIBUNAL "COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL "PRIMER CIRCUITO.- Fuente: Apéndice de 1995.- "Tomo: Tomo VI, Parte TCC.- Tesis: 1048.- Página: "725.--- 'SUSPENSION. INTERES PUBLICO.- Al "resolver sobre la suspensión de los actos "reclamados, deben sopesarse conforme al artículo "124 de la Ley de Amparo, los daños y perjuicios "(patrimoniales o no) que la parte quejosa puede "resentir con la ejecución de los actos reclamados "o con los efectos provocados o derivados de "ellos, contra los daños y perjuicios que se puedan "ocasionar al interés público o al bienestar general "con la dilación de la ejecución de los actos. Es "decir, no se trata de examinar si es conveniente o "necesario al interés general que se realicen los "actos reclamados, sino que se debe determinar si "hay o no urgencia en que se realicen comparar los "daños que la suspensión puede ocasionar el "interés público, con los daños que la ejecución o "consecuencias de los actos reclamados pueden "ocasionar a la parte quejosa. Y analizar estos "elementos, de ninguna manera se debe perder de "vista que al quejoso se le obliga a garantizar los "daños que pueda causar, ya que para ello se le "exige una fianza, mientras que las autoridades no "suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no) "que causan a los particulares con la ejecución de "los actos reclamados. En efecto, se ha venido "estimando (sin que aquí deba analizarse si con "ello satisface el artículo 80 de la Ley de Amparo) "que en caso de concesión del amparo la "restitución de las cosas al orden anterior no "incluye la obligación de la autoridad de pagar los "daños y perjuicios causados a la parte quejosa "con la ejecución de sus actos que fueron "encontrados inconstitucionales, por ende, ilícitos.-"--- Por lo que en su caso solicitamos concedernos "la suspensión definitiva de los actos reclamados "de la responsable, debiéndose expedir dos copias "certificadas del auto que la conceda, autorizando a "las personas mencionadas en el proemio de esta "demanda para que las reciban".

**CUARTO.-** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son: 14, 16 y 115, fracción I, párrafo tercero.

**QUINTO.-** Por acuerdo de doce de marzo de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, correspondiéndole el número 43/2004; y, por razón de turno, se designó como instructora a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Por auto de diecinueve de marzo de dos mil cuatro, la Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.-** El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, al formular su contestación de demanda, manifestó, en síntesis, que:

1. Procede el sobreseimiento en la controversia constitucional, toda vez que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que el Decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de enero de dos mil cuatro, en tanto que la demanda fue presentada hasta el once de marzo del mismo año, o sea, cuarenta y un días hábiles siguientes a la publicación oficial.

2. El Síndico Municipal, que suscribe la demanda de controversia constitucional, no cuenta con la representación del Municipio actor, por virtud de que en el Decreto controvertido se suspendió al Ayuntamiento y, por tanto, el signante de la demanda ya no contaba con el carácter con que se ostentó.

3. Es improcedente la controversia constitucional, por virtud de que el Decreto impugnado, que contiene la suspensión del Ayuntamiento del Municipio actor, es de carácter provisional y no definitivo.

4. El Decreto cuestionado no es violatorio de los artículos 14, 16 y 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) El Congreso del Estado está facultado para ordenar la suspensión del Ayuntamiento y el inicio del procedimiento de desaparición del mismo, conforme a lo dispuesto en el propio artículo 115 constitucional, así como en los artículos 59, fracción IX, de la Constitución Política y 93 de la Ley Municipal, ambos del Estado de Oaxaca; ya que eran públicos y notorios los conflictos internos suscitados en el Ayuntamiento, tanto entre sus integrantes como entre éstos con la comunidad, lo cual causaba perjuicio al bien social que está por encima del particular; puesto que se encontraban suspendidas las participaciones municipales por acusaciones mutuas que hacían los integrantes del Ayuntamiento, en el sentido de presuntas desviaciones de fondos, actualizándose la causa grave prevista en el artículo 87 de la Ley Municipal del Estado.

b) El artículo 115 de la Constitución Federal establece lineamientos mínimos que deben respetarse para la suspensión o desaparición de Ayuntamientos, los que se traducen en: **a)** la determinación se debe tomar por una mayoría calificada de la Legislatura; **b)** la resolución debe tener como fundamento alguna causa grave prevista en la legislación estatal; y **c)** se debe conceder la oportunidad a los afectados para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convenga; sin embargo, ante la ausencia de mayor detalle normativo en la Constitución Federal, en lo referente a la forma en que deberán llevarse a cabo los procedimientos respectivos, debe estimarse una facultad reservada a la Legislatura estatal para establecer dichos procedimientos.

En el caso, la determinación se tomó por la mayoría calificada del Congreso local, ante una situación de violencia grave, por lo que la suspensión se ajusta precisamente a la medida precautoria prevista en el citado artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que no constituye un acto privativo de carácter definitivo, sino que solamente prevalecerá mientras se determine en definitiva sobre la desaparición o no del Ayuntamiento.

**SEPTIMO.-** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al formular su contestación de demanda manifestó, en síntesis, que el Decreto controvertido fue publicado en el órgano informativo de la entidad, con fundamento en los artículos 52 y 53, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

**OCTAVO.-** El Procurador General de la República formuló su opinión, en la que en síntesis manifestó, que:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

2. El Síndico Interino del Municipio actor, quien signa la demanda en representación de éste, sí cuenta con legitimación en términos del artículo 51, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca.

No es óbice a lo anterior, lo manifestado por la Legislatura demandada, en el sentido de que al encontrarse suspendido el Ayuntamiento, el Síndico carece de la representación con que se ostentó. Lo anterior, toda vez que antes de que se decretara la suspensión del Ayuntamiento, el Síndico sí contaba con la representación del Municipio, siendo aplicable la tesis jurisprudencial publicada con el rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA ACTOS QUE DECLARAN DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO, EL SINDICO O FUNCIONARIO QUE LO REPRESENTABA, TIENE PERSONALIDAD PARA PROMOVERLA”**.

3. La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente, toda vez que en ella se impugna el artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el Decreto “341”, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el trece de enero de dos mil cuatro, por el cual se suspendió provisionalmente al Ayuntamiento del Municipio actor.

De acuerdo con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, la demanda deberá promoverse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente al en que, entre otros supuestos, la actora se haga sabedora del acto y, en el caso, ella manifiesta que fue el veinte de febrero de dos mil cuatro, cuando se enteró de su existencia, sin que obre en autos prueba en contrario.

4. La suspensión provisional prevista en el artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, no es conculcatoria del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, puesto que se prevén figuras jurídicas diferentes, toda vez que la medida precautoria contemplada en el precepto legal, lo que constituye es un acto de molestia, por no tener el carácter de definitiva, en tanto que en la disposición constitucional se establece un procedimiento de defensa del orden local, siendo en consecuencia un acto de privación en forma definitiva durante el plazo por el que fue decretada.

De acuerdo con lo anterior, no puede considerarse que la suspensión provisional deba conceder la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegato, ya que ésta puede ser decretada dentro del procedimiento de desaparición de un ayuntamiento, en el cual se dará la oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer alegatos; esto debido a que la suspensión provisional no es un acto privativo considerado por el artículo 14 de la Constitución Federal.

5. La circunstancia de que en el artículo 87 de la Ley Municipal de la entidad no se defina lo que debe entenderse por una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad, no constituye una violación al artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, por virtud de que es atribución del Congreso local determinar cuándo se actualiza alguna de las causas por las que procede imponer la suspensión provisional de un ayuntamiento, pues al ser aquélla la autoridad competente para resolver un conflicto en el que se requiera aplicar el precepto impugnado, tiene la potestad de interpretar, tanto la propia norma como la legislación aplicable al caso concreto.

6. El acto controvertido mediante el cual se decreta la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio actor, al tener su fundamento en el artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, que de acuerdo con las consideraciones anteriores no es violatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, consecuentemente, el hecho de que para su emisión no se haya otorgado la garantía de audiencia, no resulta violatorio de la disposición constitucional; toda vez que se trata de una medida provisional y no definitiva.

7. El decreto controvertido no es violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, toda vez que si bien la suspensión provisional en aquél contenida, se traduce en un acto de molestia, sí se encuentra fundado, porque el Congreso demandado actuó en términos del artículo 87 de la Ley Municipal de la entidad; además de que se encuentra debidamente motivado, al señalar con toda claridad los hechos ocurridos que la llevaron a concluir que se actualizaban las causas graves referidas en la ley.

**NOVENO.-** Agotado en sus términos 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 de la Constitución Federal, 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 Oaxaca, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, de la misma entidad federativa.

**SEGUNDO.-** A continuación se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

De la lectura integral de la demanda, se desprende que la parte actora impugna lo siguiente:

a) El artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diez de enero de dos mil tres.

b) El Decreto "341", mediante el cual el Congreso del Estado de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento y se designan integrantes del Concejo Municipal provisional de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, de esa entidad y, suspende provisionalmente al Ayuntamiento, publicado en el Periódico Oficial del Estado el trece de enero de dos mil cuatro.

Por cuanto hace a la expedición de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, se advierte que se trata de una norma general, porque cuenta con los elementos de generalidad y abstracción, ya que es aplicable para todo supuesto que se coloque en la hipótesis normativa, no se encuentra dirigido a un caso en particular y no se agota al momento de su aplicación.

Respecto del Decreto emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, se advierte que constituye un acto, por referirse a situaciones particulares y concretas.

Ahora bien, para efectos de la oportunidad de la demanda, las fracciones I y II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen:

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

*"I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a "partir del día siguiente al en que conforme a la ley "del propio acto surta efectos la notificación de la "resolución o acuerdo que se reclame; al en que se "haya tenido conocimiento de ellos o de su "ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor "de los mismos;*

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

De lo transcrito, se advierte que, el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor, o en que este último se ostente sabedor; o bien, a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, tratándose de normas generales, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Conviene aclarar que la impugnación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, se hace con motivo de su primer acto de aplicación, el cual se hizo consistir en el Decreto "341", mediante el cual el Congreso del Estado de Oaxaca aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento y se designan integrantes del Concejo Municipal provisional de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, de esa entidad y, suspende provisionalmente al Ayuntamiento, publicado en el Periódico Oficial del Estado el trece de enero de dos mil cuatro.

Así, en primer lugar debe determinarse si el referido Decreto constituye o no un acto de aplicación de la norma general impugnada, para lo cual es conveniente tener en cuenta que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma y que en ella se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

En el párrafo primero del artículo Unico del Decreto cuestionado, se dice:

*"ARTICULO UNICO.- Se aprueba el inicio del "procedimiento de desaparición del Honorable "Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo "Tequixtepec, Huajuapán, Oaxaca, con pleno "respeto a la garantía de audiencia que prevén los "artículos 115 de la Constitución Política Federal, "59, fracción IX de la Constitución Política del "Estado y 97 de la Ley Municipal para el Estado de "Oaxaca, por actualizarse presuntivamente las "causales previstas en los artículos 86, fracciones "I, III, IV y IX y 87 de la Ley Municipal antes "invocada. Se declara la suspensión provisional del "Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo "Tequixtepec, Huajuapán, Oaxaca, por actualizarse "las causales contenidas en los artículos 86, "fracciones I, III, IV y IX y 87 de la Ley Municipal "para el Estado de Oaxaca".*

De la transcripción anterior, puede advertirse que, el Decreto de mérito sí constituye un acto de aplicación del artículo 87 impugnado, toda vez que este precepto legal fue, entre otros, el fundamento legal para declarar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio actor; además, debe considerarse como el primer acto de aplicación de la ley, por virtud de que no obra en autos constancia alguna de la que pueda advertirse que previamente a la emisión de éste se hubiese pronunciado un diverso acto de aplicación de la norma.

De acuerdo con la conclusión alcanzada, en el sentido de que el primer acto de aplicación de la norma general impugnada lo constituye el decreto también controvertido, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el trece de enero de dos mil cuatro, respecto del cual la parte actora se ostentó sabedora del acto el veinte de febrero de dos mil cuatro; por lo que en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional en contra, tanto de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, como de su primer acto de aplicación, transcurrió del lunes veintitrés de febrero al viernes dos de abril de dos mil cuatro, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días sábados veintiuno y veintiocho de febrero, seis, trece, veinte y veintisiete de marzo; domingos veintinueve de febrero, siete, catorce, veintiuno y veintiocho de marzo, todos de dos mil cuatro, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el once de marzo de dos mil cuatro, debe concluirse que respecto de la norma general impugnada, así como de su primer acto de aplicación, fue promovida oportunamente.

Sin que resulte obstáculo lo aducido por la Legislatura demandada en el sentido de que procede el sobreseimiento en la controversia constitucional, toda vez que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que el Decreto impugnado, a través del cual se suspende provisionalmente al Ayuntamiento del Municipio actor, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de enero de dos mil cuatro, en tanto que la demanda fue presentada hasta el once de marzo del mismo año, o sea, cuarenta y un días hábiles siguientes a la publicación oficial.

No se actualiza la causa de improcedencia alegada por la demandada, ya que al respecto, cabe señalar que la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca del acto controvertido, no puede tenerse como fecha cierta de que el Municipio actor tuvo conocimiento del acto, toda vez que en éste se suspende provisionalmente a su Ayuntamiento y, por tanto, puede ser violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal; en tal circunstancia, con el fin de no dejarlo sin posibilidad de defensa, debe considerarse, en el caso concreto, para efectos de la oportunidad de la demanda, la fecha en que se ostentó sabedora del acto; pues cabe aclarar que tratándose de actos de esta índole, la notificación debió hacerse personalmente al Municipio por conducto del Síndico.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial emitida por este Tribunal Pleno, número P./J. 14/99, consultable en la página doscientos setenta y siete, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA "NOTIFICACION DE UN ACTO QUE PUEDE "AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACION AL "ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION, DEBE "HACERSE EN FORMA PERSONAL AL "AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SINDICO "(ESTADO DE MEXICO).- De conformidad con la "Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en "especial, con lo dispuesto en los artículos 52 y 53, "corresponde a los síndicos municipales la "procuración y defensa de los derechos e intereses "de los Municipios, por lo que los actos que "pueden vulnerar su órbita de atribuciones o "desconocer las prerrogativas que les otorga el "artículo 115 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la "promoción de una controversia constitucional, "deben ser notificados personalmente a los "Ayuntamientos por conducto de los respectivos "síndicos pues, de lo contrario se impediría o, al "menos se dificultaría, la defensa de los intereses "de los Municipios por la vía señalada, lo que "desvirtuaría los motivos de su establecimiento y "se propiciaría la violación a lo establecido en el "artículo 115 de la propia Constitución, sin "posibilidad de defensa o de una defensa oportuna "y adecuada".*

**TERCERO.-** Enseguida se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establece:

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

De la disposición legal transcrita, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda de controversia constitucional, Leopoldo Miguel Carlos Morán, en su carácter de Síndico del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Estado de Oaxaca, lo que se encuentra acreditado en autos con copia certificada del Decreto "252" de treinta y uno de marzo de dos mil tres, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintidós de abril del mismo año, por medio del cual el Congreso del Estado suspende del mandato al entonces Síndico Municipal y faculta al Síndico suplente, signante de la demanda, para que asuma esa función (foja ochenta y uno vuelta); además, del propio Decreto impugnado se desprende que el período para el que fue electo concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, prevé:

*"ARTICULO 51.- Los Síndicos serán representantes "jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la "debida administración del erario público y "patrimonio municipal, con las siguientes "atribuciones:*

*"I.- Procurar, defender y promover los intereses "municipales, representar jurídicamente al "municipio en los litigios en que éstos fueren parte, "y en la gestión de los negocios de la hacienda "municipal; ...".*

En consecuencia, toda vez que de acuerdo con el precepto citado es el Síndico quien tiene la representación del Municipio, debe considerarse que sí cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, y tomando en cuenta que éste es uno de los órganos enunciados para intervenir en una controversia constitucional por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

No obsta a lo anterior, lo manifestado por la Legislatura demandada en el sentido de que al encontrarse suspendido provisionalmente el Ayuntamiento del Municipio actor, el signante de la demanda no funge como Síndico Municipal y por consiguiente no cuenta con la representación del Municipio, por lo que debe sobreseerse en la controversia constitucional.

No se actualiza la causa de improcedencia alegada por la demandada, toda vez que la suspensión de las funciones del Síndico que suscribe la demanda, fue como consecuencia del decreto impugnado en esta vía, el cual será precisamente analizado en cuanto a su constitucionalidad, por lo que debe reconocérsele la representación municipal con que promovió.

Es aplicable, por analogía, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial número P./J. 33/2003, visible en la página mil doscientos cincuenta y dos, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA "ACTOS QUE DECLARAN DESAPARECIDO UN "AYUNTAMIENTO. EL SINDICO O FUNCIONARIO "QUE LO REPRESENTABA, TIENE "PERSONALIDAD PARA PROMOVERLA.- "Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria "de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, la parte actora debe comparecer al "juicio de controversia constitucional por conducto "del funcionario legalmente facultado para "representarlo, de donde se sigue que cuando se "impugnan actos que declaran desaparecido un "Ayuntamiento, el síndico o funcionario que lo "representaban antes de ese acontecimiento "conservan su personalidad jurídica para promover "en su contra la controversia constitucional, sin "que pueda alegarse en contrario que ya no tenían "esa representación con motivo de dicha "desaparición, porque es precisamente el análisis "constitucional de tal declaratoria, lo que "constituye la materia del fondo de la litis".*

**CUARTO.-** Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resulte fundada.

En la presente controversia constitucional, la autoridad demandada lo son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, que dicen:

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

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

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

De acuerdo con los preceptos transcritos, debe considerarse que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca sí cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que el primero emitió la norma general y acto cuya invalidez se demanda y el segundo los promulgó.

En el caso, suscribe la contestación de la demanda en representación del Congreso del Estado de Oaxaca, Juan Ramón Díaz Pimentel, con el carácter de Presidente de la Gran Comisión de la Quincuagésima Octava Legislatura de la entidad, lo que acreditó con copia fotostática certificada del acta de la sesión ordinaria del primer período ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio legal de la Legislatura, celebrada el veintidós de noviembre de dos mil uno, en la que se aprueba la integración de la Gran Comisión, desprendiéndose que el signante de la demanda tiene el carácter de Presidente de la misma (fojas sesenta y ocho a setenta y cinco del expediente).

Ahora bien, del estudio integral de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y su Reglamento, no se desprende en quién recae la representación legal de dicho Poder; sin embargo, opera en favor del compareciente la presunción de representación, conforme a lo dispuesto en la parte final del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, máxime que no obra en autos prueba en contrario que desvirtúe esta presunción.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la expedición de la norma general y del acto cuya invalidez se demandó.

Por otra parte, quien suscribe la contestación de demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, es José Murat, en su carácter de Gobernador de esa entidad, cargo que no obstante no demuestra contar con él, debe tenerse por acreditado en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de la materia, por tratarse de un hecho público y notorio.

El artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, establece lo siguiente:

*"ARTICULO 66.- El Poder Ejecutivo del Estado de "Oaxaca, se ejerce por un solo individuo que se "denominará Gobernador del Estado".*

De acuerdo con la disposición constitucional transcrita, debe interpretarse que si el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca se deposita en el Gobernador, entonces éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación de aquél.

De igual forma, debe considerarse que el Ejecutivo del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la promulgación y publicación de la norma general y acto cuya invalidez se demandó.

**QUINTO.-** Previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegadas por las partes en este procedimiento, o las que oficiosamente advierta este Alto Tribunal, además de las ya analizadas, por tratarse de una cuestión de orden público.

El Congreso del Estado de Oaxaca, al formular su contestación de demanda, argumenta que es improcedente la controversia constitucional, toda vez que la suspensión decretada en el acto impugnado es provisional y no definitiva.

Resulta infundado el argumento vertido por la Legislatura demandada, toda vez que el hecho de que la suspensión del Ayuntamiento del Municipio actor, decretada en el acto impugnado, tenga el carácter de provisional y no de definitivo, pues no obstante que el acto contenido en el Decreto "341" consistente en la declaración de suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Estado de Oaxaca, el mismo sí es susceptible de ser analizado en esta vía por este Alto Tribunal, por virtud de que aun y cuando fue dictado por el Congreso de la entidad como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de referencia, lo cierto es que tal acto puede ser estudiado de manera independiente del citado procedimiento, puesto que por sí mismo y desde el momento en que entró en vigor, afectó de manera inmediata y directa al citado Ayuntamiento en su integridad, ya que impide la continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, y tal afectación no podrá ser reparada al momento del dictado de la sentencia en el presente juicio, atendiendo a que los fallos que se dicten en controversias constitucionales no pueden tener efectos retroactivos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que de acuerdo con el contenido del decreto de referencia, el Ayuntamiento del Municipio actor se encuentra suspendido desde el momento en que el mismo entró en vigor, y aunque dicha medida está señalada como provisional, lo cierto es que ante la indeterminada duración de la misma, de facto se convierte en una desaparición del Ayuntamiento; no pasando desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que al momento de emitirse esta resolución, no existe constancia dentro del presente expediente que acredite que ya se haya dictado la sentencia definitiva en el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de referencia.

Al no existir causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, diversos a los ya analizados, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez.

**SEXTO.-** En los conceptos de invalidez planteados, esencialmente, se aduce, que:

1. El artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca es violatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que si bien es cierto que en éste se faculta a las Legislaturas locales para suspender a los Ayuntamientos, también lo es que les impone el deber de que, previamente al acto de suspensión, otorgarán al Ayuntamiento correspondiente, la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, que se traduce en la garantía de audiencia, lo cual no se prevé en el dispositivo legal impugnado, ni tampoco fue respetada para emitir el Decreto por el que se suspendió provisionalmente al Municipio actor, también controvertido en esta vía.

2. La fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal prevé, entre otras cuestiones, que la suspensión de Ayuntamientos será por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga; sin embargo, el precepto legal cuestionado sólo hace referencia, como causas graves, a la violencia grave, al vacío de autoridad y al estado de ingobernabilidad, sin que en forma alguna defina esas causas, por lo que se deja al arbitrio de la Legislatura su interpretación al momento de calificar los hechos ocurridos y emitir su resolución, lo que se puede traducir en una facultad discrecional, contraviniendo así el espíritu de la Constitución.

3. El Decreto impugnado, al tener su fundamento en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y, además, que para su emisión no se respetó la garantía de audiencia previa, resulta conculcatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Por cuestión de método, en primer término se estudiarán aquellos conceptos encaminados a demostrar que la citada norma general es violatoria de lo previsto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, puesto que según señala la parte actora, la suspensión provisional fue decretada sin notificarles previamente el inicio de procedimiento alguno, no dándoseles oportunidad para realizar manifestaciones ni ofrecer pruebas.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

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

*"I.- Cada Municipio será gobernado por un "Ayuntamiento de elección popular directa, "integrado por un Presidente Municipal y el número "de regidores y síndicos que la ley determine. La "competencia que esta Constitución otorga al "gobierno municipal se ejercerá por el "Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá "autoridad intermedia alguna entre éste y el "gobierno del Estado.*

*"Los presidentes municipales, regidores y síndicos "de los Ayuntamientos, electos popularmente por "elección directa, no podrán ser electos para el "período inmediato. Las personas que por elección "indirecta, o por nombramiento o designación de "alguna autoridad desempeñen las funciones "propias de esos cargos, cualquiera que sea la "denominación que se les dé, no podrán ser electas "para el período inmediato. Todos los funcionarios "antes mencionados, cuando tengan el carácter de "propietarios, no podrán ser electos para el período "inmediato con el carácter de suplentes, pero los "que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser "electos para el período inmediato como "propietarios a menos que hayan estado en "ejercicio.*

*"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos "terceras partes de sus integrantes, podrán "suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han "desaparecido y suspender o revocar el mandato a "alguno de sus miembros, por alguna de las causas "graves que la ley local prevenga, siempre y "cuando sus miembros hayan tenido oportunidad "suficiente para rendir las pruebas y hacer los "alegatos que a su juicio convengan.*

*"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar "su cargo, será sustituido por su suplente, o se "procederá según lo disponga la ley.*

*"En caso de declararse desaparecido un "Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la "mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no "procede que entren en funciones los suplentes ni "que se celebren nuevas elecciones, las "legislaturas de los Estados designarán de entre "los vecinos a los concejos municipales que "concluirán los periodos respectivos; estos "concejos estarán integrados por el número de "miembros que determine la ley, quienes deberán "cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos "para los regidores; ...".*

Del precepto anterior, en especial del párrafo tercero, se desprende que las Legislaturas locales tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siendo evidente que tales supuestos causan una afectación al Ayuntamiento; sin embargo lo hacen de diferente forma, pudiendo clasificarse de la siguiente manera:

a) Actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad, en cuanto impiden el ejercicio municipal, como sería la declaración de suspensión o desaparición del mismo; puesto que tales sanciones van dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes en lo particular, impidiéndole de esta forma continuar con el cumplimiento de sus atribuciones y con el ejercicio de las funciones de gobierno que constitucional y legalmente corresponden a dicho nivel; y

b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento, como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en este caso, a diferencia de la hipótesis señalada en el inciso que antecede, la sanción recae en alguno o algunos de sus miembros individualmente considerados, en tanto que el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local.

Ahora bien, para que pudiera afectarse al Ayuntamiento, en cualquiera de las hipótesis señaladas, las Legislaturas estatales, deben cumplir con los siguientes requisitos, que:

a) La ley deberá prever las causas graves para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros;

b) El que previamente a la emisión del acto, se otorgue al Ayuntamiento la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos; y,

c) El acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

En relación con lo anterior, cabe señalar que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres y publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día siguiente, se destacó como prerrogativa de los Municipios su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones, en los siguientes términos:

*"... El Municipio es la comunidad social que posee "territorio y capacidad política, jurídica y "administrativa para cumplir esta gran tarea "nacional: nadie más que la comunidad organizada "y activamente participativa puede asumir la "conducción de un cambio cualitativo en el "desarrollo económico, político y social, capaz de "permitir un desarrollo integral.*

*"La centralización ha arrebatado al Municipio "capacidad y recursos para desarrollar en todos "sentidos su ámbito territorial y poblacional: "indudablemente, ha llegado el momento de "revertir la tendencia centralizada, cuando para el "fortalecimiento de nuestro sistema federal no "requerimos una nueva institución: tenemos la del "Municipio...*

*"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo "es de considerarse como el camino para mejorar "las condiciones de vida de los Municipios poco "desarrollados, sino también para resolver "simultáneamente los cada vez más grandes "problemas que enfrentan las concentraciones "urbano-industriales. El fortalecimiento municipal "no es una cuestión meramente municipal sino "nacional, en toda la extensión del vocablo. A este "respecto, ha sido una verdad reiteradamente "sustentada en todos los rincones de nuestro "territorio, que el Municipio, aun cuando "teóricamente constituye una fórmula de "descentralización en*

nuestra realidad lo es más en "el sentido administrativo que en el político, por lo "que por meta inmediata de la vigorización de "nuestro federalismo, nos planteamos la revisión "de las estructuras diseñadas al amparo de la "Constitución vigente a fin de instrumentar un "proceso de cambio que haga efectiva en el "federalismo, la célula municipal tanto en "autonomía económica como política...

"Dentro de estos grandes lineamientos, como "consecuencia de los estudios realizados y como "corolario de la intensa consulta popular efectuada, "consideramos como medida fundamental para "robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra "vida republicana y federal, hacer algunos cambios "al artículo 115 de la Constitución, tendientes a "vigorizar su hacienda, su autonomía política y en "lo general aquellas facultades que de una u otra "manera, paulatina pero constantemente habían "venido siendo absorbidas por los Estados de la "Federación.

"En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio "político y constitucional, al cual llegamos después "de numerosos análisis y estudios, pues siendo "nuestra estructura política de naturaleza federal, "debemos respetar la esencia de nuestras "instituciones plasmadas en los principios de "libertad y autodeterminación de las entidades "federativas, sin invadir o lesionar aquellas "facultades que por virtud del pacto federal y de "acuerdo con nuestra forma republicana se "encuentran conferidas a los Estados en los "artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

"Recogimos en este sentido las inquietudes "vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún "modo pretendemos revitalizar las ideas que "afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de "las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e "Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la "realidad política mexicana, el Municipio Libre.

"Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas "y económicas de los Municipios del país, sus "grados de desarrollo, y los contrastes entre "aquellos Municipios urbanos e industrializados "que cuentan con determinados recursos "económicos y capacidad administrativa para la "consecución de sus fines colectivos, y aquellas "comunidades municipales marginadas de todo "apoyo económico, del libre ejercicio de su "autogobierno y carentes de toda capacidad para la "gestión administrativa.

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión "fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, "estableciendo dentro del marco fundamental de la "Constitución General de la República, aquellas "normas básicas que puedan servir de cimientos a "las unidades sociopolíticas municipales para que "al fortalecer su desarrollo, se subraye el "desenvolvimiento regional, se arraigue a los "ciudadanos en sus territorios naturales y se evite "la constante emigración del campo hacia las "grandes ciudades y a la capital de la República, no "sólo con el propósito de redistribuir la riqueza "nacional en las múltiples y variadas regiones del "país, sino para ubicar las decisiones de gobierno "en las células políticas a las que lógicamente "deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos "como órganos representativos de los Municipios "Libres...

"En la Fracción I, recogiendo los principios "electorales que se consignan en el actual texto "constitucional, se apoya y robustece la estructura "política de los ayuntamientos, consignando bases "genéricas para su funcionamiento y requisitos "indispensables para la suspensión, declaración de "desaparición de poderes municipales o "revocación del mandato a los miembros de los "ayuntamientos.

"Nos alentó para esta proposición el deseo de "generalizar sistemas existentes en la mayor parte "de las Constituciones de los Estados y al mismo "tiempo preservar: las instituciones municipales de "injerencias o intervenciones en sus mandatos "otorgados directamente por el pueblo, "pretendiendo consagrar en lo fundamental un "principio de seguridad jurídica que responda a la "necesidad de hacer cada vez más efectiva la "autonomía política de los Municipios, sin alterar, "por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

"Cabe destacar, como principal innovación de esta "fracción, la obligada instauración de un previo "procedimiento con derecho de defensa para los "afectados ajustando a requisitos legales, antes de "interferir sobre el mandato que los ayuntamientos "ejercen por decisión del pueblo a través del "sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el "establecimiento

*de la garantía de audiencia para la "observancia en el caso de los principios de "seguridad jurídica y de legalidad. Así también se "pretende inducir a las entidades federativas, para "que en sus Constituciones locales y leyes "relativas, señalen con toda precisión cuáles deban "ser las causas graves que puedan ameritar el "desconocimiento de los poderes municipales o de "los miembros de los ayuntamientos, y en otro "aspecto, la adecuada instrumentación de los "procedimientos y requisitos que deban cubrirse "para la toma de tan trascendente decisión. ...".*

De la teleología del precepto fundamental en comento, se desprende que, el Organismo Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal, preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la Legislación local; por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados, contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal.

Asimismo, el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, que como ya se mencionó es otorgado directamente por el pueblo; esto en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.

Ahora bien, el Decreto en el que se contiene la orden materia de estudio, señala:

*"ARTICULO UNICO.- Se aprueba el inicio del "procedimiento de desaparición del Honorable "Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo "Tequixtepec, Huajuapán, Oaxaca, con pleno "respeto a la garantía de audiencia que prevén los "artículos 115 de la Constitución Política Federal, "59, fracción IX de la Constitución Política del "Estado y 97 de la Ley Municipal para el Estado de "Oaxaca, por actualizarse presuntivamente las "causales previstas en los artículos 86, fracciones "I, III, IV y IX y 87 de la Ley Municipal antes "invocada. Se declara la suspensión provisional del "Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo "Tequixtepec, Huajuapán, Oaxaca, por actualizarse "las causales contenidas en los artículos 86, "fracciones I, III, IV y IX y 87 de la Ley Municipal "para el Estado de Oaxaca.*

*"Con las facultades contenidas en el artículo 59, "fracciones IX y XIII de la Constitución Política del "Estado, se designan como integrantes del Concejo "Municipal provisional de San Pedro y San Pablo "Tequixtepec, Huajuapán, Oaxaca, por el resto del "período que concluye el 31 de diciembre de 2004, "a los ciudadanos propuestos por el Gobernador "del Estado, LIC. JOSE MURAT, conforme a las "atribuciones que le otorga el artículo 79, fracción "XV de la Constitución Política del Estado, "quedando integrado de la siguiente manera:*

CONCEJEROS PROPIETARIOS	
Concejero Presidente	C. Filiberto Herman González Blanco
Concejero Síndico	C. Ramón José María Morales Morales
Concejero de Hacienda	C. Abad Cruz Blanco
Concejero de Educación	C. David Cruz Rojas
Concejero de Policía	C. Oscar Luis Noriega Castro
CONCEJEROS SUPLENTE	
Concejero Presidente	C. Estela Díaz Martínez
Concejero Síndico	C. Luis Rey Moran Aragón
Concejero de Hacienda	C. Sergio Martínez Herrera
Concejero de Educación	C. Bernardino Gaspar Soriano
Concejero de Policía	C. Felix Guzmán Jiménez

En relación con la suspensión provisional de Ayuntamientos, los artículos 86 y 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, señalan:

*"ARTICULO 86.- Son causas graves para la "desaparición de un Ayuntamiento:*

*"I.- Cuando sea imposible el funcionamiento, por "falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, si "no existen suplentes que puedan integrarlo, "cualquiera que fueren las causas que motiven "dicha falta;*

*"II.- La violación reiterada por parte del "Ayuntamiento, de las garantías individuales y "sociales consagradas en la Constitución Política "de los Estados Unidos Mexicanos y la "Constitución Local;*

*"III.- La promoción o adopción que realice un "Ayuntamiento, de formas de gobierno u "organización política, distintas a las establecidas "en la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos y la Constitución del Estado;*

*"IV.- Los conflictos reiterados que se susciten entre "la mayoría o totalidad de los integrantes de un "Ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, y que "hagan imposible el cumplimiento de los fines o el "ejercicio de las funciones a cargo del "Ayuntamiento;*

*"V.- La violación que efectuó el Ayuntamiento a las "normas jurídicas que rigen los procesos "electorales;*

*"VI.- La repetida alteración por parte del "Ayuntamiento a la Ley de Ingresos, al Presupuesto "de Egresos, o a los planes y programas de "desarrollo municipal, que importen un perjuicio a "los habitantes del municipio.*

*"VII.- La disposición de bienes pertenecientes al "patrimonio municipal que ordene el Ayuntamiento, "sin sujetarse a las disposiciones previstas en la "presente Ley.*

*"VIII.- Cuando el Ayuntamiento permita que "extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del "Estado o de los municipios;*

*"IX.- La falta de comprobación y aplicación correcta "de los recursos que integran la Hacienda Pública "Municipal, en términos de lo dispuesto en la Ley "Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y "demás disposiciones aplicables; y*

*"X.- Por abandono del ejercicio de sus funciones".*

*"ARTICULO 87.- La Legislatura del Estado desde el "momento en que se dé inicio al procedimiento de "desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto "no se emita la resolución correspondiente, podrá "decretar por acuerdo de las dos terceras partes de "la totalidad de sus integrantes ante una situación "de violencia grave, un vacío de autoridad o un "estado de ingobernabilidad; la suspensión "provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto "nombrar de entre los vecinos del municipio a un "Concejo Municipal o facultar al ejecutivo para "designar a un administrador encargado de la "administración municipal, cualquiera de estos dos "casos, la autoridad provisional ejercerá sus "funciones hasta que se resuelva en definitiva".*

De acuerdo con los anteriores preceptos, la Legislatura del Estado, ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, tiene la facultad para suspender a un Ayuntamiento como medida provisional desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición del mismo.

No obstante lo anterior, como quedó asentado, el artículo 115 de la Constitución Federal establece la posibilidad de que los Congresos de las entidades puedan suspender Ayuntamientos, para lo cual se imponen ciertos requisitos cuyo cumplimiento es obligatorio, so pena de que en caso de su inobservancia el acto o la norma respectiva sea inconstitucional.

De lo hasta aquí expuesto, es de considerarse que el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, impugnado en esta vía y que además sirvió de fundamento para la emisión del Decreto en el que se contiene la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio actor, se aparta de lo preceptuado por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

a) En el precepto constitucional en comento se faculta a las Legislaturas estatales, entre otras cosas, a suspender Ayuntamientos en la forma y términos que la propia disposición establece, lo que se traduce en una separación momentánea del órgano de gobierno municipal de las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas, sin que se prevea la figura de la suspensión provisional o en su caso la definitiva, sino que refiere en forma general a cualquier tipo de suspensión, que por su naturaleza debe ser temporal; luego entonces, si el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca contempla la facultad del Congreso local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, tal circunstancia va más allá del imperativo constitucional.

b) Por otra parte, en la disposición legal que se analiza, no se contempla el deber que tiene la Legislatura de que previamente a la suspensión se otorgue al Municipio la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en relación con los motivos o causas que pudieran dar origen a la desintegración de su Ayuntamiento, contraviniendo así el mandato constitucional consistente en otorgar audiencia previa al Municipio que se coloque en la hipótesis de suspensión de funciones.

De acuerdo a lo anterior, resulta procedente declarar la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y, en consecuencia, del Decreto número "341", publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de enero de dos mil cuatro, en virtud de que éste se emitió con fundamento en el citado precepto legal.

Similar criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil cuatro, al resolver la controversia constitucional 49/2003, promovida por el Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca, en contra del Decreto emitido por la Legislatura local, a través del cual se suspendió provisionalmente al Ayuntamiento de ese Municipio.

A mayor abundamiento, conviene señalar que para la emisión del Decreto número "341", declarado inválido en párrafos precedentes, la Legislatura demandada no otorgó al Municipio actor la oportunidad de ofrecer pruebas y de formular alegatos, en clara contravención al artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal.

En efecto, de las constancias que integran el expediente, en especial del dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado de Oaxaca, relativa a los expedientes acumulados números 92, 284 y 382 (fojas ciento tres a ciento veintinueve), se aprecia que dentro del procedimiento seguido para la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Huajuapán, Estado de Oaxaca, no se dio intervención alguna a los miembros del Ayuntamiento, para que pudieran hacer manifestaciones y ofrecer pruebas con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara dicha suspensión provisional.

De lo anterior se observa, que para la emisión del citado dictamen, que posteriormente fue aprobado por la Legislatura, únicamente se analizaron las constancias que obraban en los respectivos expedientes acumulados, a las que sólo se hizo referencia en el propio dictamen, sin que se advierta que en algún momento se haya dado intervención a los miembros del Ayuntamiento.

Lo anterior se corrobora con las manifestaciones formuladas por la Legislatura demandada en su contestación de demanda, al manifestar que en el caso, la determinación se tomó por la mayoría calificada del Congreso local, ante una situación de violencia grave, por lo que la suspensión se ajusta precisamente a la medida precautoria prevista en el citado artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que no constituye un acto privativo de carácter definitivo, sino que solamente prevalecerá mientras se determine en definitiva sobre la desaparición o no del Ayuntamiento, por lo que no existe el deber de que previamente a su emisión se dé intervención al Municipio actor.

Ahora bien, como quedó establecido, la Constitución Federal dispone que previo a la declaración de suspensión de un Ayuntamiento (sea cual fuere las características de esta suspensión), es necesario que se le otorgue oportunidad de defenderse, lo que, como ha quedado de manifiesto, no ocurrió en el presente caso, por lo que resulta inconcuso concluir que efectivamente con la emisión de la orden consistente en la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Huajuapán, Estado de Oaxaca, el Poder Legislativo de esa entidad contravino lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo anterior, y al haber resultado fundados los conceptos de invalidez estudiados, resulta innecesario ocuparse de los restantes, ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, visible en la página setecientos cinco, Tomo X, de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

*"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".*

**SEPTIMO.-** A continuación se procede a determinar los efectos de esta ejecutoria conforme a lo establecidos en los numerales 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

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

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

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

Atento a lo anterior y toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de Oaxaca, impugnada por uno de sus Municipios, así como respecto de su primer acto de aplicación, en términos del inciso i), de la fracción I del artículo 105 constitucional, la declaratoria de invalidez decretada únicamente tendrá efectos entre las partes.

En tales condiciones, las disposiciones contenidas en el artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, no le serán aplicadas al Municipio actor y, se deja sin efectos la suspensión provisional del Ayuntamiento, ordenada en el Decreto "341", así como la designación que se haya hecho del Concejo Municipal provisional de ese Municipio, en consecuencia el Poder Legislativo de la entidad deberá restituir en sus funciones a los integrantes del Ayuntamiento suspendidos, dentro del término de diez días a partir de aquel en que la presente ejecutoria sea notificada al Congreso de la citada entidad federativa, debiendo informar al respecto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de las veinticuatro horas siguientes, lo anterior sin perjuicio de la continuación del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, seguido por el Poder Legislativo de la entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.-** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.-** Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, así como de la orden de suspensión del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Huajuapán, Estado de Oaxaca, contenida en el Decreto "341", publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de enero de dos mil cuatro, en términos del considerando sexto de este fallo.

**TERCERO.-** El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, deberá proceder en los términos especificados en el último considerando de esta ejecutoria.

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

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

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 la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente: **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente: **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- 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 treinta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 43/2004, promovida por el Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Estado de Oaxaca, en contra de la LVIII Legislatura y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Oaxaca, 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 resolutive 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.

#### **CODIGO de Etica del Poder Judicial de la Federación.**

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

### **CODIGO DE ETICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION**

#### **PREAMBULO**

Hay anhelos que son universales, como la búsqueda sempiterna de una sociedad de hombres libres, que les garantice su desarrollo humanístico y los emancipe de temores. Una de las más bellas expresiones de ese afán generoso, quedó brillantemente consagrado en la exposición de motivos de la Constitución Federal de 1824, la primera del México independiente, cuyos postulados han sido igualmente inspiradores del presente Código de Etica, en cuanto a que *"...sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros."*; en el anhelo de *"...hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación, combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; (...) asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen..."*; y en la conciencia de que *"... el honor nacional está altamente comprometido en la conducta que observamos. Si nos desviamos de la senda constitucional; si no tenemos como el más sagrado de nuestros deberes mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código; si no concurrimos a salvar este depósito y lo ponemos a cubierto de los ataques de los malvados; mexicanos, seremos en adelante desgraciados, sin haber sido antes más dichosos."*

Estos pensamientos bien pueden expresar la tarea de la ética de nuestro tiempo: la preocupación del hombre por el respeto y el reconocimiento a la dignidad de los otros. Hablar hoy de ética, equivale a hablar de justicia, pues las relaciones armónicas entre las personas sólo pueden construirse cuando se respetan los derechos que a cada uno le corresponden.

La labor del juzgador no sólo requiere el conocimiento de la ciencia jurídica, porque hay espacios en los que su única directriz es su propia conciencia. Esta requiere ser ilustrada a partir de patrones de conducta asumidos libremente, que tiendan a hacer efectivos los valores, que si bien están ínsitos en el propio quehacer del juez y en el ordenamiento jurídico, es indispensable explicitar, pues debe tenerse presente que lo callado, aunque obvio, se olvida, se disimula o se desdeña.

El presente Código de Ética del Poder Judicial de la Federación pretende ser una espiga de tan profundos pensamientos, trayendo a la reflexión, a la conciencia y a la práctica, los principios, reglas y virtudes inherentes a la función jurisdiccional, que se encuentran compenetrados en el sentir de nuestra comunidad, que los juzgadores ilustres, desde antaño, han asumido como propios, y que definen los principios constitucionales de la carrera judicial cuyo punto nodal es la independencia del juzgador.

Este Código aspira al reconocimiento de que la ética judicial sea la senda por la que transiten cotidianamente los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; que sea un documento no sólo informativo sino formativo, a tal punto que su práctica reiterada se convierta en la segunda naturaleza del juzgador, para que, a través de su vida, dé contenido, claridad y sistematización a tales postulados; porque el conocimiento de la ética no es innato, sino por el contrario, es adquirido: lo innato es tan sólo la disposición para adquirirlo.

La aparición de este Código no obedece a que los juzgadores desconozcan o sean ajenos a estos principios, sino a la necesidad de plasmar en un documento, de manera sistematizada, las directrices que constituyen un referente institucional para incentivar y facilitar la reflexión crítica de cada juzgador sobre su conducta.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Sala Superior del Tribunal Electoral han considerado necesaria la publicación del presente Código, como instrumento que fomentará la formación en el conocimiento ético por parte de todos aquellos que se encuentran investidos con la honrosa y trascendente responsabilidad de dirimir conflictos en el seno de la sociedad.

**CODIGO DE ETICA  
DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION**

**CAPITULO I  
INDEPENDENCIA**

1. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:
  - 1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.
  - 1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.
  - 1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.
  - 1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.

**CAPITULO II  
IMPARCIALIDAD**

2. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables. Por tanto, el juzgador:
  - 2.1. Evita conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes.
  - 2.2. Rechaza cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros.
  - 2.3. Evita hacer o aceptar invitaciones en las que el propio juzgador considere que se verá comprometida su imparcialidad.
  - 2.4. Se abstiene de citar a las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función.
  - 2.5. Se abstiene de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.

### **CAPITULO III OBJETIVIDAD**

3. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir. Por tanto, el juzgador:
  - 3.1. Al emitir una resolución, no busca reconocimiento alguno.
  - 3.2. Al tomar sus decisiones en forma individual o colegiada, buscará siempre la realización del derecho frente a cualquier beneficio o ventaja personal.
  - 3.3. Si es integrante de un órgano jurisdiccional colegiado, trata con respeto a sus pares, escucha con atención y apertura de entendimiento sus planteamientos y dialoga con razones y tolerancia.
  - 3.4. Procura actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprensiones y prejuicios.

### **CAPITULO IV PROFESIONALISMO**

4. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por tanto, el juzgador:
  - 4.1. Se abstiene de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado.
  - 4.2. Actualiza permanentemente sus conocimientos jurídicos estudiando los precedentes y jurisprudencia, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa.
  - 4.3. Procura constantemente acrecentar su cultura en las ciencias auxiliares del Derecho.
  - 4.4. Estudia con acuciosidad los expedientes y proyectos en los que deba intervenir.
  - 4.5. Funda y motiva sus resoluciones, evitando las afirmaciones dogmáticas.
  - 4.6. Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos de su juzgado o tribunal.
  - 4.7. Asume responsable y valerosamente las consecuencias de sus decisiones.
  - 4.8. Acepta sus errores y aprende de ellos para mejorar su desempeño.
  - 4.9. Guarda celosamente el secreto profesional.
  - 4.10. Lleva a cabo por sí mismo las funciones inherentes e indelegables de su cargo.
  - 4.11. Trata con respeto y consideración a sus subalternos.
  - 4.12. Escucha con atención y respeto los alegatos verbales que le formulen las partes.
  - 4.13. Trata con amabilidad y respeto a los justiciables.
  - 4.14. Administra con diligencia, esmero y eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo.
  - 4.15. Cumple puntualmente con el deber de asistir a su tribunal o juzgado.
  - 4.16. Sabe llevar el cumplimiento de su deber hasta el límite de sus posibilidades, y separarse de su cargo, cuando su estado de salud u otros motivos personales, no le permitan desempeñar eficientemente sus funciones.
  - 4.17. Se abstiene de emitir opiniones sobre la conducta de sus pares.
  - 4.18. Cumple con sus deberes de manera ejemplar para que los servidores públicos a su cargo lo hagan de la misma manera en los que les correspondan.
  - 4.19. Busca con afán que sus acciones reflejen la credibilidad y confianza propias de su investidura.

## **CAPITULO V EXCELENCIA**

5. El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales:
- 5.1. Humanismo: En cada momento de su quehacer está consciente de que las leyes se hicieron para servir al hombre, de modo tal que la persona constituye el motivo primordial de sus afanes.
  - 5.2. Justicia: En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.
  - 5.3. Prudencia: En su trabajo jurisdiccional y en las relaciones con sus colaboradores, recoge la información a su alcance con criterios rectos y objetivos; consulta detenidamente las normas del caso, pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión, y luego toma ésta y actúa conforme a lo decidido.
  - 5.4. Responsabilidad: Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procurando que sus subordinados hagan lo mismo.
  - 5.5. Fortaleza: En situaciones adversas, resiste las influencias nocivas, soporta las molestias y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional.
  - 5.6. Patriotismo: Tributa al Estado Mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que, como juzgador federal del Estado Mexicano, representa.
  - 5.7. Compromiso social: Tiene presentes las condiciones de iniquidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y advierte que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.
  - 5.8. Lealtad: Acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la Institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa.
  - 5.9. Orden: Mantiene la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo.
  - 5.10. Respeto: Se abstiene de lesionar los derechos y dignidad de los demás.
  - 5.11. Decoro: Cuida que su comportamiento habitual tanto en su vida pública como privada, esté en concordancia con el cargo y función que desempeña.
  - 5.12. Laboriosidad: Cumple diligentemente sus obligaciones de juzgador.
  - 5.13. Perseverancia: Una vez tomada una decisión, lleva a cabo los actos necesarios para su cumplimiento, aunque surjan dificultades externas o internas.
  - 5.14. Humildad: Es sabedor de sus insuficiencias, para poder superarlas, y también reconoce sus cualidades y capacidades que aprovecha para emitir de la mejor manera posible sus resoluciones, sin pretender llamar la atención ni esperar reconocimientos.
  - 5.15. Sencillez: Evita actitudes que denoten alarde de poder.
  - 5.16. Sobriedad: Guarda el justo medio entre los extremos y evita actos de ostentación que vayan en demérito de la respetabilidad de su cargo.
  - 5.17. Honestidad: Observa un comportamiento probo, recto y honrado.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación fue aprobado por los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en agosto de 2004, y presentado a la comunidad jurídica el 9 de noviembre de 2004, en sesión celebrada en el Alto Tribunal.

Atentamente

México, D.F., a 2 de diciembre de 2004.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión Redactora del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, **Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot**.- Rúbrica.

**(R.- 205531)**