

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 25/2002, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra del Gobernador Constitucional y del Congreso, ambos del Estado de Sonora.

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 25/2002

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

MINISTRO PONENTE: JUAN SILVA MEZA.

SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.

VO. BO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cinco de diciembre de dos mil dos.

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

COTEJO

PRIMERO.- Por oficio depositado el quince de febrero de dos mil dos, en la Administración "1" del Servicio Postal Mexicano, de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, Angel Luis Ruiz García, quien se ostentó como Síndico Procurador del Municipio mencionado, en representación de éste, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos y normas que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"... II.- ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO "Y SU DOMICILIO:--- a) El órgano del Estado libre y "Soberano de Sonora, representado por el C. "Gobernador Constitucional de dicho Estado, "Licenciado Armando López Nogales, con domicilio "en el Palacio de Gobierno, recinto oficial ubicado "en Ave. Dr. Paliza y Comonfort de la ciudad de "Hermosillo, Sonora.--- b) El órgano del Estado "Libre y Soberano de Sonora, constituido por el H. "Congreso del Estado, con domicilio en el recinto "oficial ubicado en la Ciudad de Hermosillo, "Sonora.--- ...--- IV.- NORMAS GENERALES Y "ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y MEDIO "OFICIAL EN EL QUE SE PUBLICARON:--- 1) "Decreto del H. Congreso del Estado de Sonora, "dado en el Palacio del Poder Legislativo de la "ciudad de Sonora el día 03 de enero de 2002, "publicado en el Boletín Oficial del Estado en la "misma fecha, y que entró en vigor el 04 de enero "de 2002, por virtud del cual se reforma la Ley de "Ingresos y Presupuesto de Ingresos (sic) del "Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del 2002, "básicamente de los ingresos provenientes por la "recaudación por impuesto predial a favor del "Gobierno del Estado de Sonora, en el entendido "de que este decreto constituye el cuerpo "normativo general que se impugnará en forma "principal por ser inconstitucional, en virtud de los "conceptos de invalidez que se esgrimirán más "adelante y por ser el origen y la causa de los otros "actos a que se hará referencia enseguida.--- 2).- "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 reforma a la Ley de Ingresos y Presupuesto de "Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio "fiscal del 2002, para que el Gobierno del Estado "inconstitucionalmente perciba ingresos por la "recaudación del Impuesto Predial que se establece "en el decreto citado en el punto que antecede.--- "3).- La indebida recaudación del Impuesto Predial "que está realizando el Ejecutivo del Estado de "Sonora, a partir de la entrada en vigor del Decreto "que reforma la Ley de Ingresos para el estado de "Sonora para el ejercicio fiscal de 2002".

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

"1).- El Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, "Sonora, en cumplimiento a las facultades que "constitucionalmente le corresponden, aprobó "enviar al Congreso del Estado la

Iniciativa de Ley "de Ingresos de su municipio para el ejercicio fiscal "del año 2002, misma que fue decretada por la "Legislatura Estatal y publicada en el Boletín Oficial "del Estado el día lunes 31 de diciembre de 2001.--- "En el Capítulo Primero del Título Segundo del "cuerpo normativo que se cita, se establecen las "disposiciones relativas al Impuesto Predial, "contribución que es de exclusiva competencia de "los municipios dentro de su jurisdicción, acorde a "lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución "General de la República, que a la letra dice:--- "ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán para su "régimen interior, la forma de Gobierno "Republicano, Representativo, Popular, teniendo "como base de su división territorial y de su "organización política y administrativa el Municipio "Libre, conforme a las bases siguientes.--- I.-...--- II.- "Los Municipios estarán investidos de "personalidad jurídica y manejarán su patrimonio "conforme a la ley.--- III.-... --- IV.- Los Municipios "administrarán libremente su hacienda, la cual se "formará de los rendimientos de los bienes que les "pertenezcan, así como de las contribuciones y "otros ingresos que las legislaturas establezcan a "su favor y en todo caso:--- A).- Percibirán las "contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que "establezcan los Estados sobre la Propiedad "inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, "consolidación, traslación y mejora así como las "que tengan por base el cambio de valor de los "inmuebles.--- Los Municipios podrán celebrar "convenios con el Estado para que éste se haga "cargo de algunas de las funciones relacionadas "con la administración de esas contribuciones.--- "B).- Las participaciones Federales, que serán "cubiertas por la federación a los Municipios con "arreglo a las bases, montos y plazos que "anualmente se determinen por las legislaturas de "los Estados.--- C).- Los ingresos derivados de la "prestación de servicios públicos a su cargo.--- Las "leyes federales no limitarán la facultad de los "estados para establecer las contribuciones a que "se refieren los incisos a) y c), ni concederán "exenciones en relación con las mismas. Las leyes "estatales no establecerán exenciones o subsidios "a favor de persona o institución alguna respecto "de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos "los bienes del dominio público de la Federación, "de los Estados o Municipios, salvo que tales "bienes sean utilizados por entidades paraestatales "o por particulares, bajo cualquier título, para fines "administrativos o propósitos distintos a los de su "objeto público.--- Los ayuntamientos, en el ámbito "de su competencia, propondrán a las legislaturas "estatales las cuotas y tarifas aplicables a "impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y "las tablas de valores unitarios de suelo y "construcciones que sirvan de base para el cobro "de las contribuciones sobre la propiedad "inmobiliaria.--- Las legislaturas de los Estados "aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, "revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los "presupuestos de egresos serán aprobados por los "ayuntamientos con base en sus ingresos "disponibles.--- Los recursos que integran la "hacienda municipal serán ejercidos en forma "directa por los ayuntamientos o bien, por quienes "ellos autoricen, conforme a la ley ...'--- Este "mandato constitucional es preciso y no admite "interpretación diversa ni de más alcance que la "que se desprende claramente de su texto.--- En "apoyo al mandato constitucional antes transcrito, "la Constitución Política del Estado de Sonora "estipula en sus artículos 136, fracción XIX, y 139 "inciso A), lo siguiente:--- 'ARTICULO 136.- Son "Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:--" XIX.- Administrar su patrimonio y prestar los "servicios públicos en los términos señalados por "esta Constitución y demás disposiciones "aplicables'.--- 'ARTICULO 139.- Los Municipios "administrarán los bienes de dominio público y "privado de su patrimonio y podrán otorgar "concesiones para su explotación, de conformidad "con las leyes respectivas, administrarán "libremente su hacienda, la que se formará con los "rendimientos de los bienes que les pertenezcan, "así como las contribuciones y otros ingresos que "establezca el Congreso del Estado a su favor, los "cuales procederán de:--- A).- Contribuciones, "incluyendo tasas adicionales, que establezcan las "leyes sobre la propiedad inmobiliaria, su "fraccionamiento, división, consolidación, "traslación y mejora, así como los que tengan por "base el cambio de valor de los inmuebles.--- ...' --- "Los recursos Municipales se manejarán con "honradez y eficacia, según las bases establecidas "en el artículo 150 de esta Constitución y en las "leyes'.--- En la referida Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del "Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para "el ejercicio fiscal del año 2002, se establece en su "artículo 4, cuál es el objeto del impuesto predial, "mismo que corresponde a la propiedad o posesión "de predios urbanos y rurales y las construcciones "permanentes

en ellos existentes.--- Lo antes "anotado, además del sustento constitucional, está "respaldado por el contenido normativo de la Ley "de Hacienda Municipal, que en su Artículo 51 "establece:--- 'ARTICULO 51.- Es objeto del "impuesto predial:--- I.- La propiedad de predios "urbanos y rurales y las construcciones "permanentes en ellos existentes.--- II.- La posesión "de predios urbanos y rurales y las construcciones "permanentes en ellos existentes;--- a).- Cuando no "exista propietario.--- b).- Cuando se derive de "contratos de promesa de venta, con reserva de "dominio y de promesa de venta o venta de "certificados de participación inmobiliaria, de "vivienda de simple uso o de cualquier otro título "similar que autorice la ocupación material del "inmueble y que origine algún derecho posesorio "aun cuando los mencionados contratos, "certificados o títulos, se hayan celebrado u "obtenido con motivo de operaciones de "fideicomiso.--- c).- Cuando exista desmembración "de la propiedad de manera que una persona tenga "la nula (sic) 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:--" 1.- 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 del 2002, misma que fue publicada en el "Boletín Oficial del Estado con fecha 31 de "diciembre del año 2001 y que entró en vigor el 1o. "de enero de 2002.--- Cabe señalar que esta Ley "establece como únicos ingresos a percibir por el "Gobierno del Estado por concepto de impuestos, "los que deriven de la Traslación de Dominio de "Bienes Muebles; de la Tenencia o uso de "vehículos; Sobre Productos al Trabajo; y para el "Sostenimiento de la Universidad de Sonora.--- 3).- "De igual forma, el H. Congreso del Estado de "Sonora, expide el decreto número 149 que reforma "el artículo 1o. y el artículo Unico Transitorio, deroga "el artículo segundo y adiciona diversas "disposiciones de la Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora "para el ejercicio fiscal del 2002, mismo que fue "publicado en el Boletín Oficial del Estado el día "jueves 03 de enero de 2002 y que entró en vigor el "04 de enero del presente.--- En la ley que se cita, "inconstitucionalmente se establece a favor del "Gobierno del Estado de Sonora la percepción de "los ingresos provenientes por la recaudación por "Impuesto Predial, señalando como objeto del "impuesto la propiedad o posesión de predios "ejidales y comunales, invadiendo con ello el "ámbito de competencia hacendario del Municipio "de San Luis Río Colorado, Sonora, contraviniendo "además de nuestra Carta Magna, el orden "Constitucional Local según se advierte de lo "dispuesto en el numeral 80 de la Constitución "Política del Estado de Sonora, que a la letra dice:--" 'ARTICULO 80.- Le está prohibido al "Gobernador:---...--- IX.- Imponer contribución "alguna, salvo el caso de que esté legalmente "facultado para ello.--- X.- Disponer en ningún "caso, bajo pretexto alguno, de la 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 del 2002, "para que el Gobierno del Estado "inconstitucionalmente perciba ingresos por la "recaudación del Impuesto Predial que se establece "en el decreto citado en el párrafo que antecede, "son las que a continuación se transcriben:--- "CAPITULO PRIMERO DEL IMPUESTO PREDIAL--- "SECCION PRIMERA OBJETO DEL IMPUESTO'--- "ARTICULO 5o.- Es objeto del impuesto predial:---"...--- III.- La propiedad o posesión de predios "ejidales y comunales'.--- ...--- 'SECCION SEGUNDA "SUJETO DEL IMPUESTO'--- ...--- 'ARTICULO 7o.- "Son sujetos del impuesto:--- ...--- IV.- Los "ejidatarios y comuneros si el aprovechamiento de "los predios es individual y los núcleos de "población ejidal o comunal, si es colectivo.--- V.- "El que explote o aproveche predios ejidales o "comunales en calidad de asociado, usufructuario, "arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u "otro título análogo.--- ...'---- 'SECCION TERCERA--- "BASE, TASA, EXENCIONES Y REDUCCIONES'--- "ARTICULO 9o.- La Base del impuesto será:--- ...--- "II.- Tratándose de predios rústicos:--- a) El valor "de la producción anual 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, la tarifa será del 3%.--- ...'--- ""SECCION OCTAVA--- PAGO DEL IMPUESTO'--- ""ARTICULO 52.- Tratándose de predios ejidales "aprovechados para la producción agropecuaria, el "pago se hará al efectuarse la venta de los "productos y en su defecto, dentro de los treinta "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.--- ...'--- ""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.'-
"-- 4).- A partir de la entrada en vigor del Decreto "que reforma la Ley de Ingresos para el Estado de "Sonora para el ejercicio fiscal de 2002, el Ejecutivo "del Estado de Sonora, indebida e "inconstitucionalmente está percibiendo los "ingresos derivados de la recaudación del "Impuesto Predial".

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

"... 1).- CARENCIA DE FACULTADES DEL "EJECUTIVO DEL ESTADO Y DEL CONGRESO "LOCAL, RESPECTIVAMENTE, PARA FORMULAR "INICIATIVAS Y EXPEDIR EL DECRETO DONDE SE "ESTABLECE EL IMPUESTO PREDIAL 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, son violatorias "de garantías en sí mismas.--- 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 el decreto "número 149, que reforma el artículo 10. y el artículo "Único Transitorio, deroga el artículo segundo y "adiciona diversas disposiciones de la Ley de "Ingresos y Presupuesto de Ingresos del "Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del 2002, "mismo que fue publicado en el Boletín Oficial del "Estado el día jueves 03 de enero de 2002 y que "entró en vigor el 04 de enero del presente, en el "cual contrariando el sentir de nuestra Constitución "Federal, se establece a favor del Gobierno del "Estado de Sonora la percepción de los ingresos "provenientes por la recaudación por Impuesto

"Predial, señalando como objeto del impuesto la "propiedad o posesión de predios ejidales y "comunales.--- En estas condiciones, el Ejecutivo "Estatual 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 el decreto de referencia "aprobado 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 I de la "Constitución Federal: es decir, el numeral de "referencia otorga plena libertad al legislador para "elegir el objeto tributario, con tal de que respete "además de los principios de proporcionalidad, "equidad y destino, los ámbitos de competencia de "los distintos niveles de Gobierno.--- De las "reflexiones antes anotadas se advierte que "conforme a lo dispuesto en el artículo 115 "Constitucional, en su fracción IV, la Hacienda de "los Municipios se integra de los bienes que les "pertenezcan así como de las contribuciones y "otros ingresos que las legislaturas establezcan en "su favor; precepto que interpretado en forma "sistemática con lo previsto en el artículo 31, "fracción IV, de la propia Carta Magna, donde se "consagra el principio de legalidad tributaria, exige "que toda contribución, incluyendo sus elementos "esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento "para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, "forma y época de pago, deban establecerse en una "ley emanada de la respectiva Legislatura Local, y "que cabalmente se observó en la expedición de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río "Colorado, Sonora, para el ejercicio fiscal del 2002, "situación adversa que se presenta con la "expedición del decreto número 149 que reforma el "artículo 1o. y el artículo Unico Transitorio, deroga el "artículo segundo y adiciona diversas "disposiciones de la Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora "para el ejercicio fiscal del 2002.--- Sirven de apoyo "las tesis que nuestros más altos Tribunales "federales han emitido al respecto y que a "continuación se transcriben:--- "CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL "LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO, "SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE "ESTABLECE EL ARTICULO 31, FRACCION I, 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). "DUPLICIDAD IMPOSITIVA DEL IMPUESTO "PREDIAL. El decreto número 149 que reforma el "artículo 1o. y el artículo Unico Transitorio, deroga el "artículo segundo y adiciona diversas "disposiciones de la Ley de Ingresos y "Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora "para el ejercicio fiscal del 2002, al establecer la "percepción del Impuesto Predial Ejidal, viola el "sentir del artículo 115 de nuestra Carta Magna, "además de los principios de proporcionalidad y "equidad establecidos por el artículo 31, fracción "IV, de la Ley Suprema, porque al hacerlo así "establecen una doble tributación, con relación al "impuesto predial, sobre la misma fuente gravable; "es inaceptable esta hipótesis normativa, porque "en tanto que el impuesto Predial a que se refiere la "Ley de Ingresos Municipal constituye un "verdadero impuesto, de carácter obligatorio, con "el fin de contribuir a los gastos públicos, el "impuesto predial ejidal establecido en el decreto "número 149 que reforma el artículo 1o. y artículo "Unico Transitorio deroga el artículo segundo y "adiciona diversas disposiciones de la Ley de "Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado "de Sonora por el ejercicio fiscal del 2002, tiene "también como objeto del impuesto la propiedad o "posesión inmobiliaria, por lo que se trata de dos "prestaciones fiscales de carácter similar, y por "tanto, nos encontramos con una duplicidad "impositiva sobre la misma fuente, es decir, dos "tributos iguales que obedecen a causas iguales.--- "3).- LIBRE ADMINISTRACION DE LA HACIENDA "MUNICIPAL.--- Conforme con lo dispuesto en el "artículo 115, fracción IV, primer párrafo, e incisos "a), b) y c), tercer párrafo, de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, los "Municipios administrarán libremente su Hacienda, "la cual se formará de los rendimientos de los "bienes que les pertenezcan, así como de las "contribuciones y otros ingresos que las "legislaturas

establezcan a su favor, como es el "caso del Impuesto Predial; y las Legislaturas de "los Estados aprobarán las leyes de ingresos de "los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas "públicas, y los presupuestos de egresos serán "aprobados por los Ayuntamientos con base en "sus ingresos disponibles.--- Del examen del "numeral en comento, se concluye que se afecta la "libre administración económica del Municipio, "actor de San Luis Río Colorado, Sonora ya que "conforme a los supuestos anotados, los recursos "derivados del Impuesto Predial, provienen de los "destinatarios 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 2002, "mediante el cual al establecer la percepción por "Impuesto Predio 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.--- 4).- "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Así también, el "decreto número 149 que reforma el artículo 1 y el "artículo Unico Transitorio, deroga el artículo "segundo y adiciona diversas disposiciones de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del "Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del 2002, "resulta contrario a nuestra Carta Magna, porque "además de atentar contra la autonomía Municipal, "contraviene los principios de proporcionalidad y "equidad dispuestos en el artículo 31, fracción IV, "de la Constitución, debido a que establecen como "base del impuesto que hoy se tacha de "inconstitucional, un porcentaje sobre el valor total "de la producción anual comercializada, siendo "incongruente lógica y jurídicamente con las "hipótesis de causación del Impuesto Predial, ya "que éste tiene como objeto la propiedad o "posesión de inmuebles por lo que, el monto de la "base gravable independiente del sistema técnico "que rija para calcularlo debe determinarse "tomando en cuenta la extensión de los inmuebles "su ubicación y otros factores análogos, de manera "que esa base guarde relación de congruencia "directa con el objeto del impuesto, y no con "elementos accidentales ajenos como lo son el "volumen de producción, el valor comercializado "en la zona de los productos del inmueble, e "incluso las posibilidades de comercialización.--- El "impuesto predial establecido por el numeral "motivo de la presente controversia, no grava la "propiedad o posesión del suelo o de éste y de las "construcciones adheridas a él, sino los ingresos "de los contribuyentes. En tal virtud, resulta "desproporcional e inequitativa la fijación del "monto del gravamen de manera contraria o "distinta al valor catastral del inmueble, con "dependencia de las percepciones de los "propietarios o poseedores, puesto que no se trata "de un impuesto personal. Lo anterior no significa "que el Impuesto Predial no deba considerar la "capacidad contributiva de los causantes, sino que "ésta se debe determinar de acuerdo con la "naturaleza del tributo, atendiendo al valor catastral "de los inmuebles de su propiedad.--- Del estudio "de los elementos constitucionales del Impuesto "Predial, se desprende que en la especie no se "respete el principio de proporcionalidad, debido a "que no existe relación congruente entre capacidad "tributaria demostrada al ser propietario o "poseedor del predio de que se trate el valor "comercial medio por tonelada, de los productos "del mismo. Asimismo al establecerse como único "sistema para determinar el impuesto a pagar, el "relativo al precio medio de comercialización de los "productos de inmueble, se vulnera el principio de "equidad, ya que se propicia que los poseedores o "propietarios de inmuebles rústicos que no estén "en producción, no tengan que pagar el tributo, por "ausencia de base gravable, cuando todos se "encuentran en iguales condiciones desde el punto "de vista de causación del Impuesto Predial, por el "hecho de que incurrir en la hipótesis generadora "del impuesto, consistente precisamente en ser "propietarios o poseedores de los inmuebles "respectivos, no existiendo razón para que unos sí "cubran el gravamen y otros no.--- Para dar "sustento a los razonamientos que se esgrimen "sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por "nuestro Tribunal Federal:--- ... --- 'PREDIAL, "IMPUESTO SOBRE PREDIOS RUSTICOS A "SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCION. "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LO "ESTABLECE, EN EL MUNICIPIO DE ESCUINAPA, "SINALOA. Los artículos 26, fracción II, incisos c) y "e) fracción IV, 27,

fracción II, inciso a), 28 fracción "II, 29 y 99 único del título sexto de la Ley de "Ingresos del Municipio de Escuinapa, Sinaloa, "para el año de mil novecientos ochenta y nueve, "reformados por el Decreto 724, que lo establecen, "contravienen los principios de proporcionalidad y "equidad establecidos en el artículo 31, fracción IV "de la Constitución, porque establecen como base "del mismo un porcentaje sobre el valor total de la "producción anual comercializada tomando como "referencia el precio medio rural por tonelada, pues "dicho gravamen tiene como objeto la propiedad o "posesión de inmuebles, por lo que, el monto de la "base gravable, independientemente del sistema "técnico que rija para calcularlo, debe determinarse "tomando en cuenta la extensión de los inmuebles, "su ubicación y otros factores análogos, de manera "que esa base guarde relación de congruencia "directa con el objeto del impuesto, y no con "elementos accidentales ajenos como lo son el "volumen de producción, el valor comercializado "en la zona de los productos del inmueble, e "incluso las posibilidades de comercialización. De "ahí que no se respete el principio de "proporcionalidad por este gravamen predial, pues "no hay relación congruente entre la capacidad "tributaria demostrada al ser propietario o "poseedor del predio de que se trate y el valor "comercial medio por tonelada de los productos del "mismo. Por otra parte al establecerse como único "sistema para determinar el impuesto a pagar; el "relativo al precio medio de comercialización de los "productos de inmueble, se vulnera el principio de "equidad, ya que, se propicia que los poseedores o "propietarios de inmuebles rústicos que no estén "en producción, no tengan que pagar el tributo, por "ausencia de base gravable, cuando todos se "encuentran en iguales condiciones desde el punto "de vista predial pues todos incurrir en la "hipótesis generadora del impuesto, consistente "precisamente en ser propietarios o poseedores de "los inmuebles respectivos, no existiendo razón "para que unos sí cubran el gravamen y otros no'.--" ... ---

5).- PERJUICIO DEL BIENESTAR SOCIAL. "Del estudio concienzudo de los valores tutelados "por la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, se puede advertir que las "controversias constitucionales, además de ser un "medio de defensa entre poderes y órganos de "poder, entre sus objetivos primordiales se "encuentra el más importante, el bienestar de la "persona que se encuentra bajo el imperio de "aquéllos, es decir, los gobernados. Así pues, el "título primero de nuestra Carta Magna, consagra "las garantías individuales que constituyen una "protección a los gobernados contra actos "arbitrarios de las autoridades, especialmente las "previstas en los artículos 14 y 16 que garantizan el "debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la "competencia establecida en las leyes, situación "que en la especie no es dable con el decreto "número 149 que reforma el artículo 10. y el artículo "Unico Transitorio, deroga el artículo segundo y "adiciona diversas disposiciones de la Ley de "Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado "de Sonora para el ejercicio fiscal del 2002, en "cuanto al establecimiento de un impuesto predial "que constitucionalmente le compete a los "municipios, como el caso de San Luis Río "Colorado, Sonora, que dicho sea de paso, el "artículo 115 consagra su funcionamiento y "prerrogativa como Municipio Libre, otorgándole la "calidad de base de la división territorial y "organización política y administrativa de los "Estados, regulando el marco de sus relaciones "jurídicas y políticas.--- Así las cosas, es de "precisarse que el fin último del medio de defensa "entre poderes y órganos de poder al que hoy se "acude, es su población y sus integrantes, por "constituir el sentido y razón de ser de las partes "orgánica y dogmática de la Constitución, lo que "justifica ampliamente que los mecanismos de "control constitucional que previene, deben servir "para salvaguardar el respeto pleno del orden "primario, sin que pueda admitirse ninguna "limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades "que, en esencia, irían en contra del pueblo "soberano.--- Sirve de apoyo el criterio expresado "por esta Honorable Suprema Corte de Justicia de "la Nación:--- ... --- 'CONTROVERSIA "CONSTITUCIONAL LA FINALIDAD DEL CONTROL "DE LA REGULARIDAD "CONSTITUCIONAL A "CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE "LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA "RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA "HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U "ORGANOS DE PODER. El análisis sistemático del "contenido de los preceptos de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos revela "que si bien las controversias constitucionales se "instituyeron como un medio de defensa entre "poderes y órganos de poder; entre sus fines "incluye

también de manera relevante el bienestar "de la persona humana que se encuentra bajo el "imperio de aquéllos. En efecto, el título primero "consagra las garantías individuales que "constituyen una protección a los gobernados "contra actos arbitrarios de las autoridades, "especialmente las previstas en los artículos 14 y "16, que garantizan el debido proceso y el ajuste "del actuar estatal a la competencia establecida en "las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 "reconocen los principios de soberanía popular; "forma de estado federal, representativo y "democrático, así como la división de poderes, "fórmulas que persiguen evitar la concentración del "poder en entes que no sirvan y dimanen "directamente del pueblo, al instituirse "precisamente para su beneficio. Por su parte, los "numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento "y las prerrogativas del Municipio Libre como base "de la división territorial y organización política y "administrativa de los Estados, regulando el marco "de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base "en este esquema, que la Suprema Corte de "Justicia de la Nación debe salvaguardar; siempre "se encuentra latente e implícito el pueblo y sus "integrantes, por constituir el sentido y razón de "ser de las partes orgánica y dogmática de la "Constitución, lo que justifica ampliamente que los "mecanismos de control constitucional que "previene, entre ellos las controversias "constitucionales, deben servir para salvaguardar "el respeto pleno del orden primario, sin que pueda "admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar "a arbitrariedades que en esencia, irían en contra "del pueblo soberano".

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

QUINTO.- Por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil dos, el Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional bajo el número 25/2002, y por razón de turno, designó como instructor al Ministro Juan Silva Meza.

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

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

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

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

Que resulta aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 71/2000, publicada en la página novecientos sesenta y cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de dos mil, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE "INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS "MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

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

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

Que de la lectura del escrito de demanda, es posible advertir que no se está señalando la posible invasión a la esfera competencial del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, sino la inconstitucionalidad, propiamente dicha, de las normas generales impugnadas, contenidas en el Decreto número 149, siendo que en las controversias constitucionales únicamente puede plantearse la contravención de normas generales a disposiciones de la Constitución Federal por invasión, restricción o transgresión a los ámbitos competenciales que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no para impugnar la constitucionalidad de las normas generales por vicios propios; que la parte actora también alega la eventual contradicción de las normas generales contenidas en la Ley de Hacienda del Estado con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, de donde resulta que el medio de control idóneo es la acción de inconstitucionalidad y no el de controversia constitucional.

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

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

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

Que es facultad y obligación del Gobernador presentar cada año ante el Congreso, durante la segunda quincena del mes de noviembre, los proyectos de Presupuesto de Ingresos y de Egresos y, en concordancia con lo anterior, es facultad del Poder Legislativo Local discutir, aprobar o reprobar el Presupuesto de Ingresos que le presente el Ejecutivo del Estado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 64, fracción XXIII y 79, fracción VII, de la Constitución Política Local, por lo que deviene improcedente el reclamo que hace el Municipio actor, pues existe una facultad constitucional de establecer contribuciones a favor del gobierno

estatal para el ejercicio de sus gastos y, por ende, el impuesto impugnado no invade la esfera municipal, porque la base gravable del mismo no se calculó con base en el valor de zonas homogéneas más el valor de la calidad de la construcción y sobre el valor catastral del inmueble (artículo 7 de la Ley de Ingresos de San Luis Río Colorado), sino el valor de la producción anual comercializada por ciclo productivo proveniente de terrenos ejidales y comunales aprovechados para la producción agropecuaria, silvícola o acuícola (artículo 9 de la Ley de Hacienda Estatal).

Que de un análisis integral de la Ley de Hacienda para el Estado de Sonora, particularmente del Capítulo Primero, se concluye que el impuesto predial que establece, no lo es en estricto sentido, pues tendría que ser su base el valor catastral del inmueble para establecer su cobro, lo cual no acontece; que además del artículo 5 de la Ley en cita se desprende que el Legislador derogó todas aquellas fracciones que gravaban la propiedad inmobiliaria y lo pasó a la Ley de Hacienda Municipal, para que el municipio recibiera el ingreso de la citada contribución, cumpliendo así, el Congreso del Estado, con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Que los sujetos pasivos, la tasa, la época, la forma y lugar de pago son diferentes y por ello son distintas las dos contribuciones, consecuentemente no importa el nombre que se le haya dado a la contribución que cobra el Estado porque nada tiene que ver con el impuesto que establece el artículo 115 Constitucional en favor de los municipios.

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

5.- Que el Municipio impugna la duplicidad impositiva, afectación a la libre administración de la hacienda municipal e inequidad y desproporcionalidad en el impuesto; y que, al respecto, esta Suprema Corte ha definido, en jurisprudencia firme, que la doble tributación o duplicidad impositiva no transgrede la Constitución Federal, en especial el artículo 31, fracción IV, que consagra los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributarias, de tal suerte que la doble imposición no es inconstitucional en sí misma, porque lo que se prohíbe es la inequidad y desproporcionalidad en los tributos, que no estén establecidos por la Ley o que no se destinen al gasto público.

Que además, la parte actora en esta controversia constitucional, carece de legitimación activa para plantear la violación a los principios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues quien estaría legitimado, en su caso, sería el sujeto pasivo del mismo, vía juicio de amparo.

6.- Que en el inciso número 5) de la demanda, no existe, propiamente un concepto de invalidez, porque no contiene un razonamiento concreto respecto del acto emanado del Congreso del Estado, sin embargo, como con la Controversia Constitucional se busca el bien de la comunidad, se debe señalar que la recaudación que hace el Estado del impuesto predial ejidal, favorece a todos los habitantes del Estado de Sonora en su conjunto y, por consiguiente, es un valor mayor el beneficio de la colectividad del Estado, por lo que es arbitrario considerar que con reducir ingresos al Estado se consolida el federalismo ya que éste, esencialmente, reside en los Estados, conforme lo dispone la Constitución Federal, en los artículos 40 y 41.

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

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

2.- Que el actor carece de legitimación para promoverla, porque únicamente exhibe copia autorizada del Boletín Oficial del Estado, así como del acta de sesión del Cuerpo Edificio, en los que se publicó quiénes son los integrantes del mismo y la toma de protesta de su cargo, pero no acompaña, ni hace referencia al acuerdo que dicho cuerpo colegiado de gobierno debió tomar, determinando proceder a la acción y autorizarlo para la presentación de la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3, 4, 6, 24, 25, 50, 51, 53, 57, 61 y 70 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.- Que la controversia constitucional de que se trata resulta extemporánea con relación a la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.

Que el impuesto sobre la propiedad o posesión de los terrenos ejidales se encuentra previsto en la Ley de Hacienda de la entidad, cuyo artículo primero transitorio dispuso que entraría en vigor desde el primero de enero de mil novecientos noventa y siete.

Que contrario a lo manifestado por la parte actora, las disposiciones relativas al impuesto predial ejidal fueron aplicadas con anterioridad a la emisión de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002", concretamente, a través del artículo 1o. de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2001" que contemplaba la percepción del impuesto predial ejidal.

4.- Que la presentación de la demanda de controversia constitucional, por lo que hace a la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002" y acto de recaudación del impuesto predial que se impugna, es oportuna.

5.- Que la causa de improcedencia, prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alegada por el Gobernador demandado, es parcialmente fundada, por las razones que expresó al emitir su opinión con respecto a la oportunidad en la promoción de este medio de control constitucional.

6.- Que es infundado el argumento del Gobernador demandado en cuanto alega que la parte actora carece de legitimación para promover esta controversia constitucional, puesto que los artículos 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal y 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, ambas del Estado de Sonora, no exigen requisito alguno para que el Síndico pueda promover la vía de controversia constitucional; ni se desprende tampoco que se requiera de acuerdo del Ayuntamiento que lo autorice a promover este medio de control constitucional.

7.- Que resulta infundada la causa de improcedencia pretendida por el Congreso del Estado de Sonora, toda vez que tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, son dos medios de control constitucional en los cuales puede plantearse la eventual vulneración a los postulados fundamentales estatuidos en la Constitución Federal por parte de alguna norma general.

Que al caso resulta aplicable la tesis de Jurisprudencia "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE "INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS "MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL"

Que en el caso, el Municipio actor considera que se trastoca su esfera competencial con la emisión de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002", lo que debe analizarse a través de la controversia constitucional de que se trata.

8.- Que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, menciona cuáles son los ingresos que les son propios a los municipios, estableciendo, asimismo, el principio de la libre administración de la hacienda pública municipal, la que tiene por objeto darle fortalecimiento financiero a los ayuntamientos para que cumplan con los fines que tienen como entes públicos.

Que dicha disposición constitucional, determina las fuentes de ingresos del municipio, dando especial atención a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, como una forma para mejorar las finanzas

públicas municipales; que el mencionado artículo constitucional al establecer en favor de los Ayuntamientos las contribuciones sobre el fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, engloba la propiedad urbana y rural, incluyéndose en ésta a la ejidal y comunal.

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

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

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

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

11.- Que de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Catastro de la entidad, el catastro es el inventario de la propiedad raíz, integrado entre otros elementos, por el registro y valuación de los bienes inmuebles, y en términos del numeral 18 del mismo ordenamiento, se formularán planos y tablas generales de valores tratándose de los predios rurales, la formulación de las tablas generales se hará atendiendo a su clase y categoría, determinándose el valor unitario por hectárea y, de conformidad con el artículo 7 de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2002”, el impuesto predial atiende a las características propias del inmueble, por lo que se revela objetivamente respecto de su tipología y no subjetivamente en relación con la persona que lo posea.

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

Que la actora incurre en una inexacta apreciación al considerar que el impuesto contenido en el numeral 1o. de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2002” es el mismo que se prevé en la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002”, toda vez que dichos gravámenes no gozan de la misma naturaleza.

Que la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2002”, prevé una contribución de naturaleza totalmente diversa a la impuesta en la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002”, puesto que el objeto gravable en la primera es la producción de los terrenos rurales en la entidad, estableciendo un porcentaje a la cantidad de productos cosechados y en su caso comercializados y la carga

fiscal contenida en la Ley de Ingresos del Ayuntamiento, grava la posesión o propiedad de los ejidos atendiendo a las características de los inmuebles.

12.- Que el impuesto denominado "predial" 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, ya que sólo bajo esta condición se establece la relación tributaria, por lo que no se puede afirmar que es un impuesto predial, ya que a diferencia de éste no contiene, para su cobro, la misma naturaleza y procedimiento, como lo prevén la Ley de Catastro y la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2002.

13.- Que además, la imposición fiscal prevista en los artículos 4, 6 y 7, fracción II, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, es un verdadero impuesto predial, toda vez que los Ayuntamientos, al fijar las cuotas, tasas y tarifas aplicables a la propiedad inmobiliaria y proponerlas al Congreso local, lo harán en términos de la Ley de Catastro de la entidad, que determina que para establecer la base gravable de los terrenos ejidales, se tiene que tomar en cuenta la categoría y la extensión de los mismos; elementos que atienden meramente a las características propias de cada inmueble, por lo que, en conclusión, el artículo 1o. de "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2002", que prevé el impuesto sobre la producción de los terrenos ejidales y comunales, no vulnera la facultad de los Ayuntamientos a percibir los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria previsto en los artículos 31, fracción IV y 115, fracción IV, ambos de la Constitución Federal, por lo que resulta infundado ese argumento.

14.- Que el principio de "legalidad" está consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal al establecer que las contribuciones, a favor de los Ayuntamientos, se deberán realizar como dispongan las leyes.

Que el artículo 115, fracción VI del mismo ordenamiento, al determinar que los ingresos que las legislaturas establezcan a favor de los municipios, incluyen las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y, esas máximas constitucionales tienen por objeto que las contribuciones estén previstas en una o varias leyes que les sirvan de fundamento, en las que se establezca de manera clara y precisa las características de cada uno de los conceptos comprendidos en las Leyes de Ingresos, así como la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria.

Que el impuesto previsto en el artículo 1o. de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002", se encuentra regulado en la Ley de Hacienda para el Estado de Sonora, específicamente en los artículos 5, 7, 9, 10, 52 y 53, los cuales señalan claramente los sujetos, la base gravable y el objeto, remitiendo al Código Fiscal de la entidad, en donde se establece la forma y lugar de pago, así como los medios de impugnación que tienen los causantes para reclamar los actos de la autoridad fiscal que impliquen alguna violación a su esfera jurídica; que consecuentemente, la contribución que la actora pretende invalidar, sí atiende al principio de legalidad previsto en la fracción IV del numeral 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que se encuentra debidamente regulada en las leyes especiales.

15.- Que el impuesto previsto en la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002", al no tener la misma naturaleza que el impuesto predial, atiende al principio de proporcionalidad, toda vez que éste tiene como finalidad que los sujetos pasivos de la relación tributaria, contribuyan en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, en el caso concreto, se establece un porcentaje que va en función de la cantidad cosechada o comercializada, la cual es probable que fluya de acuerdo al ciclo productivo y, por tanto, va en proporción a las ganancias que obtengan aquellos que se encuentren explotando los terrenos ejidales.

Que la contribución que combate la actora y que está prevista en la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002", grava la producción y no la propiedad o posesión de los terrenos ejidales o comunales, de ahí que todos los sujetos pasivos que se ubiquen en la misma hipótesis de causación, ya sea porque los terrenos les pertenezcan a título de propietario o poseedor y se encuentren en producción, tendrán un trato igual con las diferenciaciones resultantes de aplicar la tarifa de 3% a los diferentes montos de la base del impuesto impugnado.

16.- Que con relación a las manifestaciones del accionante, en el sentido de que el impuesto tildado de inconstitucional, incide en el ámbito competencial del Ayuntamiento actor y vulnera el principio de la libre administración de la hacienda pública municipal, vulnerando con ello los artículos 31, fracción IV y 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal, porque los ingresos por concepto del impuesto predial, es una facultad que sólo le compete obtenerla a ese Municipio son infundadas, toda vez que el impuesto previsto en la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002", no tiene la misma naturaleza que el impuesto predial y, en consecuencia, no existe una invasión de competencias ni se violenta el principio de la libre administración de la hacienda pública municipal, porque tiene como objeto gravable la explotación del bien raíz y como base gravable las utilidades o rendimientos de los terrenos ejidales o comunales, contribución que no tiene relación con la facultad que tiene el Ayuntamiento de percibir las contribuciones provenientes de la propiedad inmobiliaria.

17.- Que si bien es cierto que el fin último de la controversia constitucional es salvaguardar el respeto a la población, y por tanto, deben respetarse las garantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, también lo es que para que se actualice alguna violación a los mismos, cuando se trate de normas generales, es necesario que exista una inobservancia a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo y que la norma de que se trate no se encuentre fundada ni motivada.

Que en el caso concreto, de las constancias que obran en autos del expediente de la presente controversia constitucional, no se desprende que exista una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo en la creación de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2002", así como tampoco la actora hace señalamiento alguno en este sentido.

Que el artículo 16 de la Constitución Federal consagra la garantía genérica de legalidad, que contiene un mandato para todas la autoridades, incluyendo, al Poder Legislativo; que en dicho artículo constitucional se consagra el principio consistente en que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello y darse por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido lo primero, como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por lo segundo, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

Que en el caso, la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", se encuentra debidamente fundada, toda vez que el Congreso actuó dentro de los límites de su competencia atento a lo establecido en el artículo 64, fracción XXIII, de la Constitución local, que faculta a la Legislatura Estatal a "discutir, modificar, aprobar o reprobado el Presupuesto de Ingresos que le presente el Ejecutivo"; y que asimismo, se encuentra motivada, toda vez que fue aprobada con la finalidad de que el Gobierno del Estado se encuentre en la posibilidad de recaudar los ingresos necesarios para el gasto público del ejercicio fiscal de dos mil dos, satisfaciendo con ello relaciones sociales que exigen ser reguladas.

NOVENO.- Agotado el trámite respectivo se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora y el Municipio de San Luis Río Colorado, de dicha entidad.

SEGUNDO.- Previamente a cualquier otra cuestión, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Del análisis integral de la demanda, se advierte que los preceptos impugnados son:

a) Artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V; 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52, 53 y 68 incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora.

b) Artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, publicado en el Boletín Oficial del Estado el tres de enero de dos mil dos, y que entró en vigor al día siguiente.

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

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

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

"...

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

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

Inicialmente se analizará la oportunidad de la demanda con relación a las normas generales de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora cuya invalidez se demanda y que se precisan en el inciso a) de la relación anterior.

En el caso, el Municipio actor en su demanda señala que el Artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, mencionado en el inciso b) de este considerando, es acto de aplicación de los artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V; 52, 53 y 68 incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, indicados en el inciso a).

Atento a lo anterior debe determinarse si el artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso del Estado de Sonora, es un acto de aplicación de los artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, cuya invalidez se demanda, y en su caso si se trata del primer acto de aplicación.

El artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002" impugnado, dispone:

"Artículo 1o.- En el ejercicio fiscal del año 2002 el "Estado de Sonora percibirá los ingresos "provenientes de los conceptos y en las cantidades "estimadas que a continuación se enumeran:

"MILES DE PESOS

"\$ 502,746

"A.- DE LOS IMPUESTOS:

"I. Impuesto Predial Ejidal

38,851

"..."

Como se ve, dicho numeral prevé los conceptos por los cuales percibirá ingresos el Estado, entre otros, el correspondiente al impuesto predial ejidal.

Lo anterior pone de manifiesto que el artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, resulta ser el catálogo de gravámenes tributarios que el Estado de Sonora pretende percibir en el ejercicio fiscal mencionado; esto es, constituye el instrumento jurídico donde se prevén los conceptos por los cuales percibirá ingresos el Estado en determinado ejercicio fiscal sin que pueda considerársele un acto material por el que se aplique la Ley de Hacienda del Estado.

Así, el artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso del Estado, no constituye acto de aplicación de los numerales de la Ley de Hacienda Estatal impugnados, por lo tanto, menos puede ser el primero de sus actos de aplicación, por lo que, respecto de los preceptos cuya invalidez se demanda de dicha norma, debe estarse a la fecha de su publicación para efectos del cómputo del plazo para la oportunidad de la demanda.

Luego, si la última reforma que tuvieron los numerales de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora que se impugnan fue el treinta y uno de diciembre de dos mil, es claro que a la fecha de presentación de la demanda, para la impugnación de las referidas normas de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, ha transcurrido en exceso el plazo de treinta días a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, ambos de la aludida Ley Reglamentaria disponen:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales "son improcedentes:...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los "plazos previstos en el artículo 21, y..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los "casos siguientes:...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o "sobreviniere alguna de las causas de "improcedencia a que se refiere el artículo "anterior;..."

De los artículos anteriores se desprende que cuando la demanda de controversia constitucional se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la propia Ley Reglamentaria, es improcedente y como consecuencia procede sobreseer.

Por tanto, atento a que con relación a los artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52; 53 y 68 incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora cuya invalidez se demandó, su impugnación resultó extemporánea, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción II 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 y la presente controversia constitucional debe sobreseerse en su respecto con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 20 del mismo ordenamiento legal.

A continuación, se analizará la oportunidad de la demanda con relación al artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, publicado el jueves tres de enero de dos mil dos, según se desprende del Boletín Oficial del Estado de Sonora que en original obra en autos a fojas ciento setenta a ciento setenta y siete.

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

Así, en atención a la fecha de publicación indicada, dicho plazo transcurrió del viernes cuatro de enero de dos mil dos al viernes quince de febrero del mismo año, descontados los sábados cinco, doce, diecinueve y veintiséis de enero, dos y nueve de febrero; los domingos seis, trece, veinte y veintisiete de enero, tres y diez de febrero; así como el martes cinco de febrero, todos éstos en los que no corrieron los términos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

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

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

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

En el caso, el depósito de la controversia constitucional se efectuó por correo, en la administración número "1", de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora, mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del sobre que se encuentra agregado a fojas ochenta y dos del presente expediente, en el que aparecen asentados dos sellos, uno que dice: **"SERVICIO POSTAL MEXICANO. 15 FEB. 2002. REGISTRADOS. SAN L. RIO COLORADO, SON."** y otro en el que se lee: **"ADMINISTRACION 1.- SAN L. R. COLORADO, SON"**, una letra **"R"**, una rúbrica ilegible y un número **"373"**, con lo que se cumple, en este aspecto, con el primer requisito que se desprende del criterio transcrito.

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

Entonces, si la demanda se depositó, mediante pieza certificada con acuse de recibo, en la administración de correos número "1", en San Luis Río Colorado, Sonora, lugar de residencia de la parte actora, el quince de febrero de dos mil dos, esto es, el último día del plazo correspondiente, es inconcuso que fue promovida con oportunidad, con relación al mencionado artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso del Estado mencionado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No es obstáculo alguno para la conclusión alcanzada, lo aducido por el Gobernador demandado, en cuanto a que el Síndico carece de legitimación para el ejercicio de la presente acción, al no contar con un acuerdo previo para ello, emitido por el cuerpo edilicio, en términos de los artículos 3, 4, 6, 24, 25, 50, 51, 53, 57, 61, y 70 de la "Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora", toda vez que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Municipal, transcrito, no alude a la necesidad de alguna formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para que el Síndico le represente.

En cuanto a los preceptos indicados, es de señalar que la denominación de la ley que rige la administración municipal en el Estado de Sonora, no es Ley de Gobierno y Administración Municipal, como incorrectamente lo señala el Gobernador demandado, ya que su denominación correcta es Ley Orgánica de la Administración Municipal, de la que una vez efectuado su análisis integral, no se advierte la existencia del requerimiento de alguna formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para que el Síndico le represente, puesto que sus numerales 3, 4, 6, 24, 25, 50, 51, 53, 57, 61 y 70, se refieren en esencia a la personalidad jurídica de los Municipios; la manera en que deben administrar su hacienda; su obligación de prestar el servicio de colocación para empleo; lo relativo a la instalación del Ayuntamiento, a los delegados municipales; el régimen y organización administrativa de los Municipios como dependencia; que la Secretaría del Ayuntamiento estará a cargo de un Secretario, y que corresponde al Ayuntamiento por conducto de su presidente la coordinación, planeación, supervisión, control y evaluación de las operaciones que realicen las entidades que integran la Administración Pública Municipal.

Al respecto, es aplicable al caso por analogía, la Jurisprudencia P./J. 52/2000, sustentada por este Tribunal Pleno, consultable en la página setecientos veinte, del Tomo XI, del mes de abril de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SINDICO "UNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS "MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE "LEGITIMACION PROCESAL PARA COMPARECER "EN SU REPRESENTACION, SIN REQUERIR "FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO. "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 "de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado "de Veracruz, el "síndico único" es el encargado de "la procuración, defensa y promoción de los "intereses municipales y de la representación "jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en "que éstos fueren parte, sin que exista ninguna "disposición que ordene formalidad o acuerdo "previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas "funciones, ya que la materia propia de las "sesiones que éste lleva a cabo se refiere "específicamente a los asuntos sustantivos propios "de la administración del Municipio. Por tanto, el "síndico único", en uso de las atribuciones que la "ley le otorga, puede promover y representar "legalmente al Municipio en cualquier litigio, como "lo es la controversia constitucional, sin que se "establezca condición o requisito formal previo "para ello".

No es óbice para la aplicación en el caso de la citada Jurisprudencia, que en ésta se interprete una disposición del Estado de Veracruz, toda vez que el artículo a que alude, como se desprende de su contenido, contempla los mismos supuestos que el artículo 45, fracción I, de la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, en cuanto a que corresponde al Síndico Municipal la "representación legal de los Ayuntamientos".

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

Contrario a lo argumentado por el mencionado Congreso estatal, conviene transcribir, en lo que aquí importa, lo que dispone la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal:

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

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

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

"Siempre que las controversias versen sobre "disposiciones generales de los Estados o de los "municipios impugnadas por la Federación, de los "municipios impugnadas por los

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

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

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

Por otro lado, es infundada asimismo la alegación del Congreso demandado en el sentido de que el actor carece de legitimación para promover este medio de control constitucional, porque parte del supuesto equivocado de que se está promoviendo una acción de inconstitucionalidad, en la que la parte actora carece de legitimación para promoverla, lo que es incorrecto, porque se trata de un juicio de controversia constitucional, en el que la parte promovente tiene legitimación para promoverla, en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

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

Son autoridades demandadas:

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

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

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

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

"...

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

"..."

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

"..."

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

"..."

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

"..."

En el caso, Mario Alberto Guevara Rodríguez, signa la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, ostentando el carácter de Presidente de la Mesa Directiva y exhibe para acreditarlo copia certificada de la circular número catorce suscrita por los Diputados Secretarios de la Quincuagésima Sexta (LVI) Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, que obra a fojas ciento sesenta y seis y ciento sesenta y siete del expediente, dirigida a los Diputados del Congreso del Estado, mediante la cual se les comunica la integración de la Mesa Directiva que funcionaría para el mes de abril de dos mil dos, señalando como su presidente al diputado antes indicado.

El artículo 57, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, señala:

"Artículo 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 especiales, pudiendo delegar "éstas, previo acuerdo del Pleno;

"..."

De lo transcrito se desprende que el representante legal del Congreso del Estado de Sonora, es el Presidente de la Mesa Directiva.

Por tanto, al acreditar el promovente tal carácter y ser al citado Poder a quien se le imputa la expedición de la norma general cuya invalidez se demanda, debe tenerse a éste como legitimado para comparecer a la presente controversia y al Presidente de su mesa directiva como representante del indicado Organismo Legislativo.

Por otra parte, Armando López Nogales, suscribe la contestación de la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ostentando la calidad de Gobernador Constitucional del Estado, acreditando esto último con la constancia visible a fojas ciento treinta y seis y ciento treinta y siete, expedida por el Secretario de la Diputación Permanente y el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Sonora, que contiene el acta correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de veintidós de octubre de mil novecientos noventa y siete, relacionada con la toma de protesta del demandado, como Gobernador del Estado.

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

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

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

QUINTO.- Por tratarse de una cuestión de orden público, previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia alegadas por las partes en este procedimiento, o las que advierta este Alto Tribunal.

El Congreso del Estado de Sonora, al formular su contestación de demanda hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1o. del mismo ordenamiento legal, por virtud de que el objeto de las controversias constitucionales es preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, con apego a la Constitución Federal y, en el caso, la norma impugnada no invade la esfera competencial de la parte actora.

El citado argumento debe desestimarse en razón de que no es exacto que las controversias constitucionales estén limitadas a preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, sino también tienen la finalidad de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas a favor de las autoridades, que constituye otro de los objetivos del orden jurídico constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial plenaria número P./J.112/2001, consultable en la página ochocientos ochenta y uno, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que señala:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE "ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA "DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA "DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN "VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL,

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

Similar criterio al anterior, sostuvo el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 16/2002, fallada el dos de septiembre de dos mil dos.

Con independencia de lo anterior, de la simple lectura de la demanda de controversia constitucional se advierte que la parte actora alega, precisamente, cuestiones relacionadas con invasión a su esfera de competencia, por lo que en el caso no se actualiza la causa de improcedencia que pretende el Congreso demandado.

Al no existir diversa causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento invocado por las partes o que este Alto Tribunal advierta, se pasa al estudio de la cuestión fundamental controvertida.

SEXTO.- Atendiendo a que en el Considerando Segundo de esta resolución, se determinó la improcedencia y sobreseimiento del juicio, en lo que respecta a los artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V; 52, 53 y 68 incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, sólo serán materia del análisis en este considerando los conceptos de invalidez referidos al artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso local y no así aquéllos aducidos en relación con los mencionados numerales de la Ley de Hacienda.

No obstante la determinación que antecede, conviene puntualizar, por una parte, que en la Ley de Hacienda del Estado de Sonora nacen las contribuciones en lo específico y se establecen sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa, etc.), y por otra, que la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil dos no constituye sino un catálogo de gravámenes tributarios que si bien, como se ha dicho, no constituyen acto de aplicación si condicionan la aplicación de la referida Ley de Hacienda, pues para que una contribución pueda ser cobrada por el Estado, se requiere que cada año fiscal se prevea en la Ley de Ingresos respectiva, ya que sólo de esa manera es posible obtener la recaudación correspondiente.

Luego, si el caso particular, la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", no es sino un catálogo de gravámenes tributarios, resulta indispensable consultar y aplicar la Ley de Hacienda del Estado, porque es allí donde se establecen los elementos esenciales de las contribuciones.

En los conceptos de invalidez, se aduce en síntesis:

1) Que la emisión y publicación del artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, se traduce en una invasión a la esfera municipal, ya que las autoridades demandadas carecen de competencia para llevarlos a cabo.

2) Que el artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, vulnera en perjuicio del municipio actor lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que aun cuando el legislador local tiene facultad para fijar el objeto de las contribuciones, al hacerlo debe respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y en el caso no lo hizo. Como apoyo a sus alegaciones, cita la tesis con el rubro: **"CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL**

"LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO, SIEMPRE "QUE SE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL "ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION".

Que asimismo contraviene los principios de proporcionalidad y equidad, dispuestos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, debido a que establece como base del impuesto un porcentaje sobre el valor total de la producción anual comercializada.

Que el impuesto predial establecido en el artículo impugnado, no grava la propiedad o posesión del suelo o de éste y las construcciones adheridas a él, sino los ingresos de los contribuyentes, por lo que dicho impuesto resulta desproporcional e inequitativo. Como apoyo a sus argumentos cita el criterio con el rubro: **"PREDIAL, IMPUESTO SOBRE PREDIOS RUSTICOS A "SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCION. "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LO ESTABLECE, "EN EL MUNICIPIO DE ESCUINAPA, SINALOA".**

Que el numeral impugnado viola lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una doble tributación con relación al impuesto predial, toda vez que tanto el impuesto Predial a que se refiere la Ley de Ingresos Municipal como el impuesto predial ejidal establecido en la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", tienen como objeto la propiedad o posesión inmobiliaria, por lo que existe duplicidad impositiva sobre la misma fuente.

4) Que con la emisión del artículo impugnado de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", 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. Cita al respecto la tesis con el rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LA "FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD "CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE "JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA "RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA "SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE "PODER".**

Por método, se procede al análisis de la violación que se plantea al artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal; dicho artículo, 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 interesa al caso concreto, es necesario precisar lo que es la hacienda municipal, lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria y si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se sujeta 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.

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

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

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

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

En razón de lo anterior es que se instituyó como una prerrogativa constitucional a favor de los municipios, 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, traslado y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se sigue que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

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

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

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

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

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

El artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, materia de análisis, dispone:

"Artículo 1o.- En el ejercicio fiscal del año 2002 el "Estado de Sonora percibirá los ingresos "provenientes de los conceptos y en las cantidades "estimadas que a continuación se enumeran:

*"MILES DE PESOS
"\$ 502,746*

"A.- DE LOS IMPUESTOS:

"I. Impuesto Predial Ejidal

38,851

"..."

Del precepto reproducido 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 dos, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar.

Argumenta la parte actora que el artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002" invade la autonomía municipal 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.

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.

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).

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

"La dinámica que caracteriza al Derecho Fiscal, "requiere de una constante revisión de sus normas, "para enriquecerlas y adecuarlas a los lineamientos "que cada cambio conlleva, es por ello que la "implementación en la legislación estatal, de las "Reformas y Adiciones al Artículo 115 "Constitucional, constituye indudablemente una "oportunidad inmejorable para la instrumentación "de la Ley de Hacienda Municipal, que representa "un avance en la configuración del marco legal "aplicable a este nivel de gobierno, en materia "hacendaria. Esto es, que al tiempo que se cumple "con el imperativo constitucional, se reordena la "estructura hacendaria municipal, para armonizarla "con los sistemas fiscales actuales.--- El "antecedente más próximo de este ordenamiento "que se somete a la consideración de ese H. "Congreso del Estado, es la Ley Orgánica del "Sistema Fiscal Municipal, que data del 10. de julio "de 1931, la que en su momento cumplir su objetivo "(sic), aun cuando no contemplaba en ciertos "casos disposiciones de tipo administrativo, pero "que en la actualidad ya no podría aplicarse con "resultados satisfactorios, en virtud de los "múltiples cambios derivados del proceso de "evolución de la política fiscal en todos los niveles "de Gobierno, los que en el ámbito municipal "propiciaran e hicieran necesaria la fijación "elevándolas a rango constitucional, de fuentes "impositivas propias en lo que se refiere a la "percepción de las contribuciones a la propiedad "inmobiliaria y por la prestación de los servicios "públicos a su cargo.--- La carencia de "disposiciones aplicables a la actividad hacendaria "municipal o la inoperancia de las mismas, motivó "que ésta se reglamentara anualmente en la Leyes "de Ingresos Municipales correspondiente, "tomando disposiciones del Tributaria (sic) "Municipal, al Tribunal de lo Contencioso "Administrativo del Estado.--- Los títulos del "Segundo al Séptimo, contienen la regulación de "los ingresos ordinarios, a saber: Impuestos, "Derechos, Productos, Aprovechamientos, "Contribuciones Especiales y Participaciones. El "título Octavo, se refiere a Ingresos "extraordinarios.--- En lo que corresponde a los "títulos Segundo y Tercero, relativos a Impuestos y "Derechos, cabe indicar que habrá conceptos que "aun cuando se encuentran previstos, estarán "suspendidos en su aplicación a nivel de Ley de "Ingresos, por virtud de la coordinación fiscal, "tanto por lo que se refiere al Impuesto al Valor "Agregado, como en materia de derechos al "Decreto No. 94 expedido por esa honorable "legislatura el 13 de mayo del año en curso y "publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 42, "del día 26 del mismo mes y año.--- ...--- En el título "Segundo 'De los Impuestos', se prevén, además de "los gravámenes tradicionalmente municipales, "sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre "loterías, rifas o sorteos y juegos permitidos, los "que inciden sobre la propiedad

inmobiliaria, hasta "hoy considerados de carácter estatal, como son el "impuesto Predial y el Impuesto sobre traslación de "Dominio de Bienes Inmuebles, los que se "transfieren a los Municipios, conservando la "misma estructura que guarda la Ley de Hacienda "del Estado, con la finalidad de mantener la "uniformidad en el tratamiento a los "contribuyentes...--- El contexto general del "presente proyecto de Ley de Hacienda Municipal, "requiere lógicamente, de la expedición anual de "una Ley de Ingresos para cada Municipio, en la "que --se determinen cuáles de los conceptos de "ingresos contenidos en este ordenamiento, serán "aplicados en cada ejercicio fiscal, así como las "tasas, cuotas y tarifas que la misma no contempla, "por tener que estar referidas a la situación "particular de cada Municipio..."

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

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

Por otra parte, conviene destacar que de acuerdo con el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Hacienda Municipal, publicada en el Boletín Oficial de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con motivo de la expedición de dicha Ley de Hacienda Municipal se derogaron diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado, algunos de ellos relacionados con el "Impuesto Predial"; sin embargo, los elementos esenciales de dicho impuesto se siguen regulando en la mencionada Ley de Hacienda del Estado, en los artículos 5o., fracción III; 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52 y 53 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, vigentes, que dicen:

"Artículo 5o. Es objeto del Impuesto Predial:...

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

"Artículo 7o. Son sujetos del Impuesto:...

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

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

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

"II.- Tratándose de predios rústicos:

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

"Artículo 10. El Impuesto se causará:...

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

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

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

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

De acuerdo con la parte transcrita de la exposición de motivos, relativa a la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional de mil novecientos ochenta y tres, se sabe que uno de las motivaciones que generaron la reforma constitucional mencionada, se sustentó en la necesaria reestructuración de la economía municipal; se consideraron las ideas de los Constituyentes de Querétaro en el sentido de que no podría haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no contaran con autosuficiencia económica; en este aspecto, para la subsistencia y desarrollo de los Municipios se propuso que en la fracción IV del artículo 115 constitucional, como concepto originario de dicho numeral, se estableciera el concepto de libre administración hacendaria y, por otra parte, como una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se estimó conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Luego, si del artículo 1o., fracción I, de la "Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2002", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, materia de análisis, se desprende que éste forma parte de un catálogo de conceptos por los cuales el Estado de Sonora percibirá ingresos en el ejercicio fiscal de dos mil dos, haciéndose el señalamiento de la cantidad que por

concepto de impuesto predial ejidal se estima recaudar y, en la fracción II del artículo 2o. del ordenamiento legal antes citado se establece lo siguiente:

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

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

"Corresponden a aplicación "discrecional del Municipio 25%

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

"..."

Es claro que el Gobierno del Estado de Sonora recauda, para las arcas estatales el cincuenta y cinco por ciento de los ingresos que por concepto de "impuesto predial ejidal" se genera en los diversos Municipios del Estado, de entre los que se encuentra el Municipio actor.

Entonces, si ya se dijo que conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, se instituye, como una prerrogativa constitucional a favor de los Municipios, 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.

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

Consecuentemente, ante lo fundado del concepto de invalidez en estudio, lo procedente es 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", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, publicado en el Boletín Oficial del Estado el tres de enero de dos mil dos.

Conviene destacar que la declaración de invalidez anterior, no prejuzga sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del "impuesto predial ejidal", pues ese tema no fue materia de análisis en esta ejecutoria.

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

Tiene aplicación a lo anterior, la tesis de Jurisprudencia número P./J. 100/99, sustentada por este Tribunal Pleno, publicada en la página setecientos cinco del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, correspondiente a 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".

SEPTIMO.- Ahora bien, dado que el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la controversia constitucional, en relación con los artículos 5o., fracción III, 7o., fracciones IV y V, 9o., fracción II, inciso a), 10, fracción V, 52, 53 y 68 incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, en términos del considerando segundo de esta sentencia.

TERCERO.- Se declara 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", reformado por Decreto "149" del Congreso estatal, publicado en el Boletín Oficial del Estado el tres de enero de dos mil dos, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

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

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

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros **Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza** y Presidente **Genaro David Góngora Pimentel**. No asistió el señor Ministro **Juventino V. Castro y Castro** por estar presidiendo, en su carácter de decano, una diligencia en el Consejo de la Judicatura Federal. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe. El Ministro Presidente, **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Juan N. Silva Meza**.- 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 cincuenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la Controversia Constitucional 25/2002, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, en contra del Gobernador Constitucional y del Congreso, ambos del Estado de Sonora, 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 Quinto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de cinco de diciembre en curso.- México, Distrito Federal, a doce de diciembre de dos mil dos.- Conste.- Rúbrica.