Boletín Oficial
Gobierno del Estado de Sonora

Tomo CCI • Hermosillo, Sonora • Número 10 Secc. II • Jueves 1 de Febrero de 2018

Directorio

Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora
Lic. Claudia Artemiza Pavlovich Arellano

Secretario de Gobierno
Lic. Miguel Ernesto Pompa Corella

Subsecretario de Servicios de Gobierno
Lic. Héctor Virgilio Leyva Ramírez

Director General del Boletín Oficial y Archivo del Estado.
Lic. Raúl Rentería Villa

Contenido

FEDERAL • SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN • Sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecisiete por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 163/2016, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora. • Sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecisiete por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 210/2016, promovida por el Ayuntamiento de Moctezuma, Sonora. • Sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecisiete por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 216/2016, promovida por el Ayuntamiento de Navojoa, Sonora.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Gobierno del Estado de Sonora

Garmendia 157, entre Serdán y Elías Calles, Colonia Centro, Hermosillo, Sonora
Tels: (662) 217 4596, 217 0556, 212 6751 y 213 1286
boletinoficial.sonora.gob.mx

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-53 600

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 163/2016

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, SONORA.

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS
ETIENNE LUQUET FARIAS

Colaboradora: Ana Gabriela Fernández Vergara

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete.

Vo Bo.
Ministro:

V I S T O S; Y,

R E S U L T A N D O:

Cotejó:

1. **PRIMERO. Demanda de controversia constitucional.** Por oficio depositado el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Laura Núñez Sepúlveda, en su carácter de Síndica Procuradora del Municipio de San Luis Rio Colorado, del Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, contra el Congreso del Estado de Sonora y otras autoridades, en la que demandó la invalidez de los actos y normas que a continuación se señalan:

1.1 Del Poder Legislativo del Estado de Sonora impugna el Decreto número 88 por el que se aprueba las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, número 32 el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en específico, lo dispuesto en el Segundo Párrafo de su artículo Primero, en la parte donde en realidad no se aprueba en sus términos la propuesta, sino que condiciona, modifica, taza y limita su aprobación.

1.2 De la Gobernadora del Estado de Sonora, la expedición, promulgación y orden de publicación del Decreto relativo a la aprobación condicionada de los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2017, así como la omisión de hacer observaciones al Decreto impugnado.

1.3 Del Secretario de Gobierno del Estado de Sonora, el refrendo al anterior ordenamiento.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados.** El Municipio actor considera violado el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafos último, penúltimo y ante penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 2, 56, 64, fracción XXXVIII BIS-A y 79, fracción XXII, de la Constitución del Estado de Sonora.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

3. **TERCERO. Antecedentes.** Los antecedentes del caso, son los siguientes:

3.1 El diez de agosto de dos mil dieciséis, en reunión ordinaria del Cabildo número veinte, se aprobó turnar para estudio a la Comisión de Desarrollo Urbano, la propuesta de actualización de valores catastrales.

3.2 El veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, fue aprobado en sesión extraordinaria de Cabildo número veintidós, el acuerdo número doscientos cincuenta y cinco, el dictamen relativo a las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones; y se determinó que fuera enviada al Poder Legislativo del Estado.

3.3 Una vez recibida la propuesta en el Congreso del Estado de Sonora, en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Estado de Sonora, celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes –entre ellos el del Municipio actor en la presente controversia constitucional– a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la Comisión.

3.4 Una vez aprobada por la Comisión, el día seis de octubre del mil año, se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.5 Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo que establecía lo siguiente:

> *"(…) El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana,* ***excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%****".*

3.6 La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto 88, el cual fue publicado el veinte de octubre del mismo año, en el Boletín Oficial del Gobierno local el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. **CUARTO. Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

4.1 El Congreso del Estado de Sonora, de manera ilegal modificó la propuesta de origen enviada por el Ayuntamiento de San Luis Rio Colorado, Sonora, sin una debida fundamentación y motivación, pero más que nada, lo hizo sin exponer una razón técnica jurídica o al menos lógica, para saber a qué se debió dicha modificación.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

4.2 En este sentido, afirmó que el Congreso del Estado, vulneró lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, al extralimitarse de sus facultades legislativas e invadir la esfera competencial del Municipio actor, dado que no es función de dicho Congreso hacer variaciones a las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los Ayuntamientos, sin la justificación razonable y objetiva, en tanto que constitucionalmente las propuestas son de índole exclusivas del Ayuntamiento correspondiente. Así, argumenta que los ayuntamientos tienen a su alcance los mayores elementos técnicos y financieros para determinar su administración, por lo que si el órgano legislativo disiente de la propuesta, ello debe de ser en consulta con el propio proponente o en su caso, justificar fundada y motivadamente las razones por las cuales no concilia con la información propuesta por el ayuntamiento.

4.3 Lo anterior, al establecer que aquéllos valores que excedan del 11% de su valor en relación con el ejercicio inmediato anterior se entenderá un incremento únicamente del 10%, cuando se habían propuesto incrementos en zonas homogéneas que van desde el 20% y hasta un 570%; incrementos que oscilan en un 3% hasta un 157% en el valor de las construcciones, entre otras cosas. De acuerdo con su escrito, el Municipio actor tenía más de diez años sin poder actualizar valores catastrales.

4.4 Asimismo, destaca que este Alto Tribunal ha sostenido en diversos precedentes, que la regulación de 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, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; pues en el presente caso, la propuesta presentada por el Municipio actor sólo puede ser modificada por la legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión, argumentos sustentados de manera objetiva y razonables, en virtud del artículo 115, fracción IV, constitucional.

5. **QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **163/2016**; promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, designando como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. Mediante proveído veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo por designado a delegados y ofrecidas las pruebas; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, así como al Secretario de Gobierno de la misma entidad; asimismo, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación; no tuvo como terceros interesados a los municipios que refirió el actor en su demanda, al no advertirse afectación que podrían resentir con motivo de la sentencia que dictara este Alto Tribunal; y por último, dio vista a la Procuraduría General de la República.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

7. **SEXTO. Contestación**. Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan.

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que únicamente procedió a la promulgación, y ordenó la publicación del Decreto 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna por vicios propios el proceso de creación de la norma en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. La **Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del Decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución local, y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declarare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

10. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de que enviara los antecedentes del Decreto número 88, impugnado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la mesa directiva del Congreso local remitió los documentos solicitados.

11. **SÉPTIMO: Cierre de instrucción**. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 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, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

12. **OCTAVO. Requerimientos.** El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor requirió al Municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitiera: **a)** copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho Municipio, y en su caso, los anexos entregados; y **b)** las constancias que acrediten el acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de los documentos presentados en la sesión del Congreso en que el Presidente Municipal o su representante acudieron a explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10%.

13. De igual forma, se requirió al Congreso Local a efecto de que también entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor; así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por lo que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; y en su caso, copia certificada

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

14. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia el siguiente trece de junio, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de **San Luis Río Colorado**, Sonora, la minuta de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del estado Libre y Soberano de Sonora, de cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

15. Por su parte, mediante escrito recibido el catorce de junio de dos mil diecisiete, el Municipio de **San Luis Río Colorado** desahogó el requerimiento efectuado por el Ministro instructor, y por virtud del cual presentó copia certificada de: la iniciativa y propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, minuta de la sesión celebrada por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, y minuta de la sesión ordinaria celebrada por el Congreso de Sonora de seis de octubre de dos mil dieciséis.

CONSIDERANDO:

16. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente con fundamento en lo dispuesto

por los artículos 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de San Luis Rio Colorado, del Estado de Sonora, y los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de dicha Entidad Federativa.

17. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda tratándose de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. El Decreto número 88 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

19. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos[1], cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete de noviembre y los días tres y cuatro de diciembre todos del años dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

[1] Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre con fundamento en el Punto Primero, inciso n) del Acuerdo General 18/2013.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

20. En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue presentada el día veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal[2], el presente asunto resulta oportuno.

21. **TERCERO. Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, procede analizar la legitimación de la parte actora **(A)** y de la parte demandada **(B)**.

22. **Legitimación activa**. Se reconoce legitimación al Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, para promover la presente controversia constitucional contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal; y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria.

23. Además, promovió la controversia constitucional Laura Núñez Sepúlveda como Síndica del Municipio de **San Luis Río Colorado**, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la sesión de Cabildo de dieciséis de septiembre de dos mil quince y la constancia de mayoría y validez emitida por el Presidente del Consejo Municipal Electoral, el once de junio de dos mil quince[3].

24. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el Síndico del Ayuntamiento, cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere

[2] Foja 18 vuelta del expediente principal.
[3] Foja 20 a 31 del expediente de la controversia constitucional 163/2016.

parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

25. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

26. Conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

27. En la presente controversia se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

28. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

29. En términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, el Poder Legislativo del Estado tiene el carácter de autoridad demandada, en virtud de que se trata del poder que emitió la norma general objeto de la presente controversia constitucional; y como tal, es de

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

reconocérsele la legitimación pasiva en el presente medio de control constitucional.

30. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete se impuso una multa a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

31. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a continuación se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia, cuenta con facultades suficientes para representar al poder legislativo del Estado de Sonora.

32. Al respecto, comparece Brenda Elizabeth Jaime Montoya, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del acuerdo número uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la circular número diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.[4]

33. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, establece que el Presidente, fungirá como representante legal del Congreso del Estado; por lo que, la titular

[4] Fojas 269 y 270 del expediente principal.

de dicho cargo, cuenta con facultades suficientes para comparecer en representación del Poder Legislativo del Estado.

34. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.**

35. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al poder ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

36. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora compareció a juicio por conducto de Nydia Melina Rodríguez Palomares, Directora General de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince[5].

37. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan representar al titular del Poder Legislativo en controversias constitucionales; por lo que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

38. **b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora.**

39. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos los Secretarios de Estado cuando

[5] Foja 149 del expediente de la controversia constitucional 163/2016.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

intervienen en el refrendo de los decretos del poder legislativo, como es el caso, pueden tener legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

40. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Novena Época, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

> ***"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.*** *Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia"*

41. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, Miguel Ernesto Pompa Corella, Secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento

correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el trece de septiembre de dos mil quince[6].

42. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establecen que al frente de la Secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación; por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

43. **CUARTO. Causales de improcedencia.** De oficio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que debe declararse el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por el Municipio actor.

44. En su escrito de demanda, el Municipio de San Luis Rio Colorado señaló, entre otros, como acto demandado de la Gobernadora del Estado de Sonora la omisión de no hacer uso de su facultad de hacer observaciones al Decreto aprobado por el Congreso del Estado, cuando es violatorio de la Constitución en perjuicio del municipio.

45. Sin embargo, de una revisión de sus conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno advierte que no se combatió dicho acto reclamado mediante la formulación de argumentos, y sin que tampoco se observe una causa de pedir clara que atribuya vicios propios al acto impugnado, pues todos sus conceptos de invalidez se dirigen al proceso de creación

[6] Foja 159 del expediente de la controversia constitucional 163/2016.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de la norma general por una indebida motivación; por lo que, en consecuencia, lo conducente es sobreseer respecto del mismo.

46. Al respecto, resulta aplicable la tesis P.VI/2011 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 888 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Novena Época, correspondiente al mes de agosto de dos mil once, la cual establece:

> ***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.*** *Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de errores."*

47. Al no advertirse la actualización de ninguna otra causal de improcedencia, se continuará con el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.

48. **QUINTO. Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

49. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez que el Legislador Estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción sobre las que se

basará el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

50. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que tienen la competencia constitucional para proponer los 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.

51. Por su parte, las legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional es una potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de su fijación, como se estudiará más adelante.

52. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

53. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

Tribunal Pleno para la resolución de estos casos **(A)**, y de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto **(B)**.

54. **(A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una legislatura local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un municipio.**

55. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

56. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los ayuntamientos la competencia para proponer a las legislaturas estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y a las legislaturas estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

56.1 El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses

ajenos.

56.2 El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

56.3 Los municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.

56.4 El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho —con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal— y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los municipios.

56.5 Es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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.

56.6 Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de una propuesta de los municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

56.7 Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

56.8 En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

57. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, **fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo**.

58. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P./J. 124/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."*

59. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debían analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

60. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

de la prestación de servicios públicos a su cargo.

61. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

62. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

63. Así, la regulación de 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, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

64. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por un municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

65. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

66. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

67. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.*** *La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los*

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."

68. Y en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. *El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

69. El principio de motivación objetivo y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

70. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

71. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

72. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las legislaturas estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

73. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

74. Se dice que existe un diálogo porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

75. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente

el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

76. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: *el gr*ado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio **(a.1)**, y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio **(a.2)**.

77. **a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio**

78. El primer elemento articulador a tomar en cuenta, desarrollado por este Tribunal Pleno, consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

79. **a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.**

80. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

80.1 **a.2.1. Ausencia de motivación.** Si bien los municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los municipios para dar sustento a su propuesta.

80.2 En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

80.3 **a.2.2 Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, **surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los municipios**, a partir de los aportados por éstos.

80.4 **a.2.3. Motivación técnica.** En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en

argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

80.4.1 El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

80.4.2 No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

81. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos estatales**, debiendo destacar, que el trabajo de las Comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

82. Sirven de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 113/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.*** *La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos de los que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."*

83. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P./J. 114/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.*** *El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."*

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

84. También es necesario, atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real, y local. De tal forma, que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

85. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

86. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, tomo XX, correspondiente al mes de noviembre de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

> ***"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).*** *La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales; asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."*

87. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se utilizó la misma metodología, pero la valoración de la motivación y fundamentación varió en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno[7].

88. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, en atención a las particularidades del proceso legislativo y de vinculación dialéctica para la aprobación (o denegación) de los respectivos valores propuestos. Corresponde destacar que a partir de entonces han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha

[7] En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución local prevéía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

89. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

90. **(B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la legislatura estatal de limitar los incrementos propuestos por el municipio correspondiente se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.**

91. Una vez relatados los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para hacerlo expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el Municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

92. **b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la legislatura local frente a la propuesta presentada por el Municipio.**

93. Sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio se advierte que efectivamente el Congreso del Estado modificó dicha propuesta. En el caso concreto del Municipio de **San Luis Río Colorado**, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción:

			V. Catastral 2016	Propuesta 2017	Incremento	Incremento %

38	AEB	Económico	Bueno	$ 582.85	$ 800.00	$ 217.15	37.26%
72	AEM	Económico	Malo	$ 194.28	$ 250.00	$ 55.72	28.68%
37	AER	Económico	Regular	$ 388.57	$ 400.00	$ 11.43	[redacted]
41	AMB	Medio	Bueno	$ 841.90	$ 1,000.00	$ 158.10	18.78%
39	AMM	Medio	Malo	$ 259.05	$ 500.00	$ 240.95	93.01%
40	AMR	Medio	Regular	$ 517.85	$ 800.00	$ 282.15	54.48%
44	ASB	Superior	Bueno	$ 1,262.82	$ 1,500.00	$ 237.18	18.78%
42	ASM	Superior	Malo	$ 647.61	$ 650.00	$ 2.39	[redacted]
43	ASR	Superior	Regular	$ 971.42	$ 1,000.00	$ 28.58	[redacted]
63	CEB	Económico	Bueno	$ 582.85	$ 700.00	$ 117.15	20.10%
64	CEM	Económico	Malo	$ 194.28	$ 500.00	$ 305.72	157.36%
65	CER	Económico	Regular	$ 388.57	$ 600.00	$ 211.43	54.41%
66	CMB	Medio	Bueno	$ 841.90	$ 1,000.00	$ 158.10	18.78%
67	CMM	Medio	Malo	$ 259.05	$ 750.00	$ 490.95	189.52%
70	CMR	Medio	Regular	$ 518.09	$ 850.00	$ 331.91	64.06%
68	CSB	Superior	Bueno	$ 1,813.31	$ 2,500.00	$ 686.69	37.87%
69	CSM	Superior	Malo	$ 1,036.16	$ 1,500.00	$ 463.84	44.77%
71	CSR	Superior	Regular	$ 1,295.22	$ 2,000.00	$ 704.78	54.41%
56	IEB	Económico	Bueno	$ 1,554.25	$ 2,500.00	$ 945.75	60.85%
54	IEM	Económico	Malo	$ 777.13	$ 1,500.00	$ 722.87	93.02%
55	IER	Económico	Regular	$ 1,036.16	$ 2,000.00	$ 963.84	93.02%
59	IMB	Medio	Bueno	$ 2,428.52	$ 5,000.00	$ 2,571.48	105.89%
57	IMM	Medio	Malo	$ 906.64	$ 2,500.00	$ 1,593.36	175.74%
58	IMR	Medio	Regular	$ 1,295.22	$ 3,750.00	$ 2,454.78	189.53%
62	ISB	Superior	Bueno	$ 3,367.56	$ 7,200.00	$ 3,832.44	113.80%
60	ISM	Superior	Malo	$ 1,984.97	$ 5,500.00	$ 3,515.03	177.08%
61	ISR	Superior	Regular	$ 2,590.39	$ 6,350.00	$ 3,759.61	145.14%
47	MEB	Económico	Bueno	$ 1,748.54	$ 4,500.00	$ 2,751.46	157.36%
45	MEM	Económico	Malo	$ 777.13	$ 2,500.00	$ 1,722.87	221.70%
46	MER	Económico	Regular	$ 1,295.22	$ 3,500.00	$ 2,204.78	170.22%
50	MMB	Medio	Bueno	$ 2,428.52	$ 7,500.00	$ 5,071.48	208.83%
48	MMM	Medio	Malo	$ 1,295.22	$ 4,500.00	$ 3,204.78	247.43%
49	MMR	Medio	Regular	$ 1,619.04	$ 5,500.00	$ 3,880.96	239.71%
53	MSB	Superior	Bueno	$ 3,626.61	$ 8,500.00	$ 4,873.39	134.38%
51	MSM	Superior	Malo	$ 2,331.32	$ 6,000.00	$ 3,668.68	157.36%
52	MSR	Superior	Regular	$ 3,107.87	$ 7,250.00	$ 4,142.13	133.28%

*Calculadas por esta SCJN

			V. Catastral 2016	Propuesta 2017	Incremento	Incremento %
206	40A	5 DE MAYO # 40	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
193	27A	ADELITAS A # 27A	$ 42.13	$ 60.00	$ 17.87	42.42%
179	27B	ADELITAS B # 27B	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

201	34A	AQUILES SERDÁN 1 # 34	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
204	38A	AQUILES SERDAN BIS # 38	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
194	28A	DR. SALVADOR ALLENDE # 28	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
195	29A	DR. SAMUEL OCAÑA GARCÍA # 29	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
196	30A	EL DOCTOR # 30 (EJIDO EL DOCTOR)	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
227	13A	EL FRONTERIZO # 13	$ 63.21	$ 80.00	$ 16.79	26.56%
203	36A	EL SINALOENSE # 36	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
208	43A	EMILIANO ZAPATA	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
200	33A	FLOR DEL DESIERTO # 33	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
183	02-1A	GOLFO STA. CLARA # 02-1A	$ 421.41	$ 530.00	$ 108.59	25.77%
248	02-1B	GOLFO STA. CLARA # 02-1B	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
249	02-2A	GOLFO STA. CLARA # 02-2A (CALLE 5 HACIA EL SUR)	$ 263.37	$ 330.00	$ 66.63	25.30%
250	02-2B	GOLFO STA. CLARA # 02-2B (CALLE 5 HACIA EL SUR)	$ 158.02	$ 200.00	$ 41.98	26.57%
184	02-2C	GOLFO STA. CLARA # 02-2C	$ 105.35	$ 130.00	$ 24.65	23.40%
272	02-2D	GOLFO STA. CLARA # 02-2D (CALLE 5 HACIA EL NORTE)	$ 158.02	$ 200.00	$ 41.98	26.57%
273	02-2E	GOLFO STA. CLARA # 02-2E (CALLE 5 HACIA EL NORTE)	$ 105.35	$ 130.00	$ 24.65	23.40%
198	39A	IGNACIO ZARAGOZA # 39	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
192	16A	INDEPENDENCIA #16	$ 42.13	$ 100.00	$ 57.87	137.36%
249	14A	ISLITA #14	$ 42.13	$ 100.00	$ 57.87	137.36%
258	37A	JOAQUIN MURIETA #37	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
257	31A	JUANA GALLO #31	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
247	01-1C	L.B.S. COL. OLIVOS Y ZACATECAS # 01-1C	$ 84.28	$ 105.00	$ 20.72	24.58%
246	01-1B	L.B.S. COL. VILLAFLORES Y PEDRO LARA # 01-1B	$ 158.02	$ 200.00	$ 41.98	26.57%
207	42A	LA FRONTERA #42	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
218	21A	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21A	$ 42.13	$ 100.00	$ 57.87	137.36%
175	21B	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21 B	$ 31.60	$ 100.00	$ 68.40	216.46%
219	21C	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21C	$ 26.34	$ 50.00	$ 23.66	89.83%
185	48A	LA REFORMA AGRARIA	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
211	46A	LAGOS DE MORENO # 46	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
229	15A	LAGUNITAS # 15	$ 42.13	$ 100.00	$ 57.87	137.36%
210	45A	LEYES DE REFORMA # 45	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
245	01-1A	LUIS B. SANCHEZ COLONIA CENTRO #01-1A (EJIDO LUIS ENCINAS JOHNSON)	$ 210.70	$ 260.00	$ 49.30	23.40%
264	49A	LUIS ENCINAS JOHNSON	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
187	51A	MESA RICA 1	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
188	50A	MESA RICA 2	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
209	44A	NUEVA CREACIÓN # 44	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
197	32A	NUEVO MICHOACAN (RIITO) # 32A	$ 52.67	$ 70.00	$ 17.33	32.90%
198	32B	NUEVO MICHOACAN (RIITO) # 32B	$ 26.34	$ 30.00	$ 3.66	13.90%

199	32C	NUEVO MICHOACAN (RIITO) # 32C	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
255	03-1A	POBLADO EJIDO GOLFO DE SANTA CLARA # 03-1A	$ 10.53	$ 70.00	$ 59.47	564.77%
232	19A	POZAS DE ARVIZU # 19	$ 42.13	$ 50.00	$ 7.87	18.68%
231	18	ROSA MORADA # 18	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
226	11	SAN LUIS R.C. (AL SUR PARQUE INDUSTRIAL) # 11	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
172	12A	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
251	12B	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	$ 158.02	$ 250.00	$ 91.98	58.21%
252	12C	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	$ 105.35	$ 150.00	$ 44.65	42.38%
202	35A	SIERRITA DEL ROSARIO # 35	$ 8.42	$ 10.00	$ 1.58	18.76%
233	1A	SLR 1A # 1ª	$ 2,633.79	$ 3,000.00	$ 366.21	13.90%
170	10A	SLR 10A # 10A	$ 421.41	$ 600.00	$ 178.59	42.38%
162	10B	SLR 10B # 10B	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
163	10C	SLR 10C # 10C	$ 210.70	$ 250.00	$ 39.30	18.65%
171	10D	SLR 10D # 10D	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
164	17A	SLR 17A # 17A	$ 126.42	$ 250.00	$ 123.58	97.75%
165	17B	SLR 17B # 17B	$ 158.02	$ 200.00	$ 41.98	26.57%
173	17C	SLR 17C # 17C	$ 52.67	$ 100.00	$ 47.33	89.86%
135	1B	SLR 1B # 1B	$ 2,107.03	$ 2,500.00	$ 392.97	18.65%
136	1C	SLR 1C # 1C	$ 1,580.27	$ 2,000.00	$ 419.73	26.56%
234	1D	SLR 1D # 1D	$ 737.46	$ 900.00	$ 162.54	22.04%
256	1E	SLR 1E # 1E	$ 632.11	$ 800.00	$ 167.89	26.56%
137	1F	SLR 1F # 1F	$ 210.70	$ 300.00	$ 89.30	42.38%
166	20A	SLR 20A # 20A	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
167	20B	SLR 20B # 20B	$ 294.98	$ 350.00	$ 55.02	18.65%
174	20C	SLR 20C # 20C	$ 263.37	$ 320.00	$ 56.63	21.50%
168	20D	SLR 20D # 20D	$ 210.70	$ 300.00	$ 89.30	42.38%
176	25A	SLR 25A # 25A	$ 168.56	$ 250.00	$ 81.44	48.32%
189	25B	SLR 25B # 25B	$ 168.57	$ 250.00	$ 81.43	48.31%
177	25C	SLR 25C # 25C	$ 126.42	$ 250.00	$ 123.58	97.75%
190	25D	SLR 25D # 25D	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
191	25E	SLR 25E # 25E	$ 89.54	$ 150.00	$ 60.46	67.52%
269	25F	SLR 25F # 25F	$ 421.41	$ 550.00	$ 128.59	30.51%
271	25G	SLR 25G	$ 421.41	$ 550.00	$ 128.59	30.51%
178	26A	SLR 26A # 26A	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
192	26B	SLR 26B # 26B	$ 84.28	$ 150.00	$ 65.72	77.98%
235	2A	SLR 2A # 2ª	$ 842.81	$ 1,100.00	$ 257.19	30.52%
138	2B	SLR 2B # 2B	$ 737.46	$ 1,050.00	$ 312.54	42.38%
139	2C	SLR 2C # 2C	$ 790.13	$ 1,000.00	$ 209.87	26.56%
236	2D	SLR 2D # 2D	$ 632.11	$ 800.00	$ 167.89	26.56%
140	2E	SLR 2E # 2E	$ 526.76	$ 650.00	$ 123.24	23.40%
237	2F	SLR 2F # 2F	$ 421.41	$ 600.00	$ 178.59	42.38%
141	3A	SLR 3A # 3ª	$ 421.41	$ 550.00	$ 128.59	30.51%

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

142	3B	SLR 3B # 3B	$ 474.08	$ 520.00	$ 45.92	9.68%
143	3C	SLR 3C # 3C	$ 210.70	$ 250.00	$ 39.30	18.65%
144	3D	SLR 3D # 3D	$ 421.41	$ 550.00	$ 128.59	30.51%
260	4A	SLR 4A # 4ª	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
147	4B	SLR 4B # 4B	$ 263.37	$ 300.00	$ 36.63	13.91%
240	4C	SLR 4C # 4C	$ 210.70	$ 250.00	$ 39.30	18.65%
148	4D	SLR 4D # 4D	$ 105.35	$ 150.00	$ 44.65	42.38%
149	5A	SLR 5A # 5ª	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
150	5B	SLR 5B # 5B	$ 263.37	$ 350.00	$ 86.63	32.89%
241	5C	SLR 5C # 5C	$ 158.02	$ 300.00	$ 141.98	89.85%
151	5D	SLR 5D # 5D	$ 158.02	$ 250.00	$ 91.98	58.21%
270	5E	SLR 5E # 5E	$ 421.41	$ 550.00	$ 128.59	30.51%
261	6A	SLR 6A # 6ª	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
152	6B	SLR 6B # 6B	$ 263.37	$ 350.00	$ 86.63	32.89%
153	6C	SLR 6C # 6C	$ 210.70	$ 300.00	$ 89.30	42.38%
242	6D	SLR 6D # 6D	$ 158.02	$ 250.00	$ 91.98	58.21%
154	6E	SLR 6E #.6E	$ 158.02	$ 250.00	$ 91.98	58.21%
262	7A	SLR 7A # 7ª	$ 368.72	$ 550.00	$ 181.28	49.16%
155	7B	SLR 7B # 7B	$ 316.05	$ 400.00	$ 83.95	26.56%
156	7C	SLR 7C # 7C	$ 316.05	$ 500.00	$ 183.95	58.20%
243	7D	SLR 7D # 7D	$ 263.37	$ 350.00	$ 86.63	32.89%
157	7E	SLR 7E # 7E	$ 210.70	$ 300.00	$ 89.30	42.38%
263	7F	SLR 7F # 7F	$ 189.63	$ 250.00	$ 60.37	31.84%
145	8A	SLR 8A # 8A	$ 526.76	$ 700.00	$ 173.24	32.89%
146	8B	SLR 8B # 8B	$ 368.72	$ 450.00	$ 81.28	22.04%
239	8C	SLR 8C # 8C	$ 342.39	$ 400.00	$ 57.61	16.83%
158	8D	SLR 8D # 8D	$ 316.05	$ 490.00	$ 173.95	55.04%
159	9A	SLR 9A # 9A	$ 421.41	$ 600.00	$ 178.59	42.38%
169	9B	SLR 9B # 9B	$ 263.37	$ 350.00	$ 86.63	32.89%
244	9C	SLR 9C # 9C	$ 210.70	$ 250.00	$ 39.30	18.65%
160	9D	SLR 9D # 9D	$ 158.02	$ 250.00	$ 91.98	58.21%
221	9E	SLR 9E # 9E	$ 421.41	$ 600.00	$ 178.59	42.38%
222	1601	T. AGRÍCOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1601	$ 20,016.77	$ 25,000.00	$ 4,983.23	24.90%
223	1602	T. AGRÍCOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1602	$ 20,016.77	$ 25,000.00	$ 4,983.23	24.90%
182	1611	T. AGRÍCOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1611	$ 20,016.77	$ 25,000.00	$ 4,983.23	24.90%
265	6021	T. AGRÍCOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1612	$ 20,016.77	$ 25,000.00	$ 4,983.23	24.90%
266	6023	TERRENO AGRÍCOLA RIEGO X GRAV. 1RA. CAR # 6021	$ 63,210.84	$ 80,000.00	$ 16,789.16	26.56%
267	6024	TERRENO AGRÍCOLA RIEGO X GRAV. 1RA. CAR # 6023	$ 63,210.84	$ 80,000.00	$ 16,789.16	26.56%
214	611	TERRENO AGRÍCOLA RIEGO X GRAV. 1RA. CAR # 6024	$ 15,802.71	$ 20,000.00	$ 4,197.29	26.56%
215	612	TERRENO AGRÍCOLA RIEGO X GRAV. 1RA. CAR # 611	$ 15,802.71	$ 20,000.00	$ 4,197.29	26.56%
220	613	TERRENO AGRÍCOLA RIEGO X GRAV. 1RA. CAR # 612	$ 15,802.71	$ 20,000.00	$ 4,197.29	26.56%
225	633	TERRENO DESÉRTICO # 613	$ 15,802.71	$ 20,000.00	$ 4,197.29	26.56%
253	11-A	TERRENO DESÉRTICO #633	$ 105.35	$ 200.00	$ 94.65	89.84%
180	601	TERRENO EN BREÑA COL. NUEVA	$ 31,605.42	$ 40,000.00	$ 8,394.58	26.56%
212	602	TERRENO SEMIDESÉRTICO. DENTRO. LIM. DE. CENTRO. #601	$ 31,605.42	$ 40,000.00	$ 8,394.58	26.56%
213	603	TERRENO SEMIDESÉRTICO. DENTRO. LIM. DE. CENTRO. #602	$ 31,605.42	$ 40,000.00	$ 8,394.58	26.56%
268	6343	TERRENO SEMIDESÉRTICO. DENTRO. LIM. DE. CENTRO. #603	$ 10,535.14	$ 12,500.00	$ 1,964.86	18.65%
224	2633	TERRENO SEMIDESÉRTICO ALEDAÑO AL MAR	$ 63,210.84	$ 80,000.00	$ 16,789.16	26.56%
216	614	TERRENO SEMIDESÉRTICO ALEDAÑO AL MAR #2633	$ 1,053.51	$ 1,250.00	$ 196.49	18.65%
181	622	TERRENO SEMIDESÉRTICO BAJO RENDIMIENTO #614	$ 1,053.51	$ 1,250.00	$ 196.49	18.65%
217	623	TERRENO SEMIDESÉRTICO BAJO RENDIMIENTO #622	$ 1,053.51	$ 1,250.00	$ 196.49	18.65%
186	6022	TERRENO SEMIDESÉRTICO BAJO RENDIMIENTO #623	$ 1,053.51	$ 1,250.00	$ 196.49	18.65%
254	11-B	TERRENO SEMIDESÉRTICO D.L.O.P.	$ 31,605.42	$ 40,000.00	$ 8,394.58	26.56%
		TERRENO URBANIZADO COL. NUEVA	$ 421.41	$ 600.00	$ 178.59	42.38%

*Calculadas por esta SCJN

94. Como puede advertirse de las tablas transcritas, la propuesta del Municipio de **San Luis Río Colorado** presentaba incrementos respecto del año anterior en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete, los cuales iban desde un 0.37% hasta un 564.77%.

95. La legislatura estatal si bien en el dictamen del trabajo que realizó en Comisión inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, en su discusión frente al Pleno del Congreso modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos ayuntamientos entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo, al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DICTAMEN COMISIÓN	PROPUESTA APROBADA EN EL PLENO
Artículo Primero. El Congreso del Estado de	**Artículo Primero**. El Congreso del Estado de

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Baceraç, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Imuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.	Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Baceraç, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Imuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**

96. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo fue el limitar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11% frente a los valores del ejercicio anterior. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe adminicularse con los valores que se insertaron al propio Decreto, los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los municipios.

97. En otras palabras, la legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publicación en el Diario Oficial; es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el Municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores inicialmente propuestos (los cuales en términos del artículo tercero del propio decreto en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

98. No obstante lo anterior; es claro que al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquéllos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la legislatura.

99. El municipio actor propuso que todos los valores catastrales sufrieran un incremento. El porcentaje de incremento oscila entre el más bajo de 0.37% y el más alto de 564.77%, por lo que si bien no todos los valores presentados por el Municipio de San Luis Río Colorado se vieron afectados, ya que en 4 supuestos son menores al 11%; los 169 valores restantes sí se ven directamente impactados por la modificación del Congreso.

100. Si la mayoría de dichos incrementos son superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, se concluye que **la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en la mayoría de los valores propuestos por el Municipio de San Luis Río Colorado.**

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

101. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este municipio y lo aprobado por el Congreso local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

102. En el caso concreto, en los valores que fueron modificados, el grado de distanciamiento del Congreso local de la propuesta del Municipio de San Luis Río Colorado puede ser alto en algunos de los casos, como por ejemplo en el caso del aumento más alto, de un 565%. Por el contrario, en otros de los valores el grado de distanciamiento sería mínimo, por ejemplo, en el caso del aumento propuesto del 13.9%.

103. Al respecto, puede ser de utilidad para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso (en las cuales se ordenan los valores de menor a mayor[8]):

				Aumento propuesto %	Aumento tasado %	
41	AMB	Medio	Bueno	18.78	10	
44	ASB	Superior	Bueno	18.78	10	
66	CMB	Medio	Bueno	18.78	10	
63	CEB	Económico	Bueno	20.1	10	
72	AEM	Económico	Malo	28.68	10	
38	AEB	Económico	Bueno	37.26	10	
68	CSB	Superior	Bueno	37.87	10	
69	CSM	Superior	Malo	44.77	10	
65	CER	Económico	Regular	54.41	10	

[8] Se excluyen los 4 supuestos en los que el límite fijado por el Congreso no afectó los valores propuestos por el Municipio actor.

71	CSR	Superior	Regular	54.41	10	
40	AMR	Medio	Regular	54.48	10	
56	IEB	Económico	Bueno	60.85	10	
70	CMR	Medio	Regular	64.06	10	
52	MSR	Superior	Regular	76.97	10	
53	MSB	Superior	Bueno	79.23	10	
39	AMM	Medio	Malo	93.01	10	
54	IEM	Económico	Malo	93.02	10	
55	IER	Económico	Regular	93.02	10	
46	MER	Económico	Regular	93.02	10	
51	MSM	Superior	Malo	93.02	10	
47	MEB	Económico	Bueno	100.17	10	
59	IMB	Medio	Bueno	105.89	10	
62	ISB	Superior	Bueno	113.8	10	
50	MMB	Medio	Bueno	136.77	10	
61	ISR	Superior	Regular	145.14	10	
64	CEM	Económico	Malo	157.36	10	
45	MEM	Económico	Malo	157.36	10	
49	MMR	Medio	Regular	162.5	10	
48	MMM	Medio	Malo	170.22	10	
57	IMM	Medio	Malo	175.74	10	
60	ISM	Superior	Malo	177.08	10	
67	CMM	Medio	Malo	189.52	10	
58	IMR	Medio	Regular	189.53	10	

			Aumento propuesto %	Aumento tasado %	
198	32B	NUEVO MICHOACAN (RIITO) # 32B	13.9	10	
233	1A	SLR 1A # 1[a]	13.9	10	
147	4B	SLR 4B # 4B	13.91	10	
146	8C	SLR 8C # 8C	16.83	10	
163	10C	SLR 10C # 10C	18.65	10	
135	1B	SLR 1B # 1B	18.65	10	
167	20B	SLR 20B # 20B	18.65	10	
143	3C	SLR 3C # 3C	18.65	10	
240	4C	SLR 4C # 4C	18.65	10	
169	9C	SLR 9C # 9C	18.65	10	
268	6343	Terreno Semidesértico Aledaño al Mar	18.65	10	
216	614	Terreno Semidesértico Bajo Rendimiento #614	18.65	10	
181	622	Terreno Semidesértico Bajo Rendimiento #622	18.65	10	

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

217	623	Terreno Semidesértico Bajo Rendimiento #623	18.65	10	[redacted]
232	19A	POZAS DE ARVIZU # 19	18.68	10	
206	40A	5 DE MAYO # 40	18.76	10	
179	27B	ADELITAS B # 27B	18.76	10	
201	34A	AQUILES SERDAN 1 # 34	18.76	10	
204	38A	AQUILES SERDAN BIS # 38	18.76	10	
194	28A	DR. SALVADOR ALLENDE # 28	18.76	10	
195	29A	DR. SAMUEL OCAÑA GARCIA # 29	18.76	10	
196	30A	EL DOCTOR # 30 (EJIDO EL DOCTOR)	18.76	10	
203	36A	EL SINALOENSE # 36	18.76	10	
208	43A	EMILIANO ZAPATA	18.76	10	
200	33A	FLOR DEL DESIERTO # 33	18.76	10	
205	39A	IGNACIO ZARAGOZA # 39	18.76	10	
258	37A	JOAQUIN MURIETA #37	18.76	10	
257	31A	JUANA GALLO #31	18.76	10	
207	42A	LA FRONTERA #42	18.76	10	
191	48A	LA REFORMA AGRARIA.	18.76	10	
191	46A	LAGOS DE MORENO # 46	18.76	10	
210	45A	LEYES DE REFORMA # 45	18.76	10	
254	49A	LUIS ENCINAS JOHNSON	18.76	10	
187	51A	MESA RICA 1	18.76	10	
188	50A	MESA RICA 2	18.76	10	
209	44A	NUEVA CREACIÓN # 44	18.76	10	
199	32C	NUEVO MICHOACAN (RITO) # 32C	18.76	10	
231	18	ROSA MORADA # 18	18.76	10	
202	35A	SIERRITA DEL ROSARIO # 35	18.76	10	
174	20C	SLR 20C # 20C	21.5	10	
234	1D	SLR 1D # 1D	22.04	10	
238	8B	SLR 8B # 8B	22.04	10	
184	02-2C	GOLFO STA. CLARA # 02-2C	23.4	10	
273	02-2E	GOLFO STA. CLARA # 02-2E (CALLE 5 HACIA EL NORTE)	23.4	10	
245	01-1A	LUIS B. SANCHEZ COLONIA CENTRO # 01-1A (EJIDO LUIS ENCINAS JOHNSON)	23.4	10	
140	2E	SLR 2E # 2E	23.4	10	
247	01-1C	L.B.S. COL. OLIVOS Y ZACATECAS # 01-1C	24.58	10	
221	1601	T. AGRICOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1601	24.9	10	

222	1602	T. AGRICOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1602	24.9	10	[redacted]
223	1611	T. AGRICOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1611	24.9	10	
182	1612	T. AGRICOLA RIESGO X GRAVEDAD 2DA CAR # 1612	24.9	10	
183	02-1A	GOLFO STA. CLARA # 02-1A	25.77	10	
249	02-2A	GOLFO STA. CLARA # 02-2A (CALLE 5 HACIA EL SUR)	26.3	10	
227	13A	EL FRONTERIZO # 13	26.56	10	
248	02-1B	GOLFO STA. CLARA # 02-1B	26.56	10	
162	10B	SLR 10B # 10B	26.56	10	
136	1C	SLR 1C # 1C	26.56	10	
256	1E	SLR 1E # 1E	26.56	10	
166	20A	SLR 20A # 20ª	26.56	10	
139	2C	SLR 2C # 2C	26.56	10	
236	2D	SLR 2D # 2D	26.56	10	
260	4A	SLR 4A # 4ª	26.56	10	
149	5A	SLR 5A # 5ª	26.56	10	
261	6A	SLR 6A # 6ª	26.56	10	
155	7B	SLR 7B # 7B	26.56	10	
265	6021	Terreno Agrícola Riego X Grav. 1RA. CAR # 6021	26.56	10	
266	6023	Terreno Agrícola Riego X Grav. 1RA. CAR # 6023	26.56	10	
267	6024	Terreno Agrícola Riego X Grav. 1RA. CAR # 6024	26.56	10	
214	611	Terreno Agrícola Riego X Grav. 1RA. CAR # 611	26.56	10	
215	612	Terreno Agrícola Riego X Grav. 1RA. CAR # 612	26.56	10	
220	613	Terreno Desértico # 613	26.56	10	
225	633	Terreno Desértico #633	26.56	10	
180	601	Terreno Semidesértico. Dentro. Lim. De. Centro. #601	26.56	10	
212	602	Terreno Semidesértico. Dentro. Lim. De. Centro. #602	26.56	10	
213	603	Terreno Semidesértico. Dentro. Lim. De. Centro. #603	26.56	10	
224	2633	Terreno Semidesértico Aledaño al Mar #2633	26.56	10	
186	6022	Terreno Semidesértico D.L.C.P.	26.56	10	
250	02-2B	GOLFO STA. CLARA # 02-2B (CALLE 5 HACIA EL SUR)	26.57	10	
272	02-2D	GOLFO STA. CLARA # 02-2D (CALLE 5 HACIA EL NORTE)	26.57	10	
246	01-1B	L.B.S. COL. VILLAFLORIDA Y PEDRO LARA # 01-1B	26.57	10	
165	17B	SLR 17B # 17B	26.57	10	

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

269	25F	SLR 25F # 25F	30.51	10	
271	25G	SLR 25G	30.51	10	
141	3A	SLR 3A # 3ª	30.51	10	
144	3D	SLR 3D # 3D	30.51	10	
270	5E	SLR 5E # 5E	30.51	10	
235	2A	SLR 2A # 2ª	30.52	10	
263	7F	SLR 7F # 7F	31.84	10	
150	5B	SLR 5B # 5B	32.89	10	
152	6B	SLR 6B # 6B	32.89	10	
243	7D	SLR 7D # 7D	32.89	10	
145	8A	SLR 8A # 8ª	32.89	10	
159	9B	SLR 9B # 9B	32.89	10	
197	32A	NUEVO MICHOACAN (RIITO) # 32A	32.9	10	
252	12C	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	42.38	10	
170	10A	SLR 10A # 10ª	42.38	10	
137	1F	SLR 1F # 1F	42.38	10	
138	20D	SLR 20D # 20D	42.38	10	
136	2B	SLR 2B # 2B	42.38	10	
139	2F	SLR 2F # 2F	42.38	10	
198	4D	SLR 4D # 4D	42.38	10	
153	6C	SLR 6C # 6C	42.38	10	
142	7E	SLR 7E # 7E	42.38	10	
158	9A	SLR 9A # 9ª	42.38	10	
160	9E	SLR 9E # 9E	42.38	10	
254	11-B	Terreno Urbanizado Col. Nueva	42.38	10	
193	27A	ADELITAS A # 27ª	42.42	10	
189	25B	SLR 25B # 25B	48.31	10	
176	25A	SLR 25A # 25ª	48.32	10	
262	7A	SLR 7A # 7ª	49.16	10	
239	8D	SLR 8D # 8D	55.04	10	
156	7C	SLR 7C # 7C	58.2	10	
251	12B	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	58.21	10	
151	5D	SLR 5D # 5D	58.21	10	
242	6D	SLR 6D # 6D	58.21	10	
154	6E	SLR 6E # 6E	58.21	10	
244	9D	SLR 9D # 9D	58.21	10	
191	25E	SLR 25E # 25E	67.52	10	
192	26B	SLR 26B # 26B	77.98	10	

219	21C	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21C	89.83	10	
226	11	SAN LUIS R.C. (AL SUR PARQUE INDUSTRIAL) # 11	89.84	10	
172	12A	SAN LUIS R.C. (AL SURESTE) # 12	89.84	10	
171	10D	SLR 10D # 10D	89.84	10	
190	25D	SLR 25D # 25D	89.84	10	
178	26A	SLR 26A # 26ª	89.84	10	
253	11-A	Terreno en Breña Col. Nueva	89.84	10	
241	5C	SLR 5C # 5C	89.85	10	
173	17C	SLR 17C # 17C	89.86	10	
164	17A	SLR 17A # 17ª	97.75	10	
177	25C	SLR 25C # 25C	97.75	10	
230	16A	INDEPENDENCIA #16	137.36	10	
228	14A	ISLITA #14	137.36	10	
218	21A	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21A	137.36	10	
229	15A	LAGUNITAS # 15	137.36	10	
175	21B	LA GRULLITA (ZONA SUR) # 21 B	216.46	10	
255	03-1A	POBLADO EJIDO GOLFO DE SANTA CLARA # 03-1ª	564.77	10	

104. Como se observa, en el presente asunto el Congreso del Estado de Sonora se distanció de manera importante de la propuesta presentada por el Municipio que pretendía la aprobación de incrementos superiores al promedio del resto de los municipios del Estado.

105. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de órgano democrático.

106. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extralimitado de sus facultades en este proceso dialectico, y al mismo tiempo es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuará de esa forma.

107. Es por ello que al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

108. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó, en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

109. **b.2. Grado de motivación exigido a la legislatura local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.**

110. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso local para dicha

modificación en comparación con los motivos expresados por el Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

111. Mediante oficio de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado solicitó al Congreso del Estado que se aprobaran las actualizaciones de los valores catastrales del Municipio, para lo cual se adjuntó el Dictamen original y el Acuerdo Certificado para su aprobación y publicación. De los documentos presentados ante la legislatura en su iniciativa se desprende que algunas de las razones que manifestó el municipio fueron las siguientes:

111.1 La propuesta era el resultado del trabajo de la Comisión de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento para el análisis del expediente formado con motivo del acuerdo de cabildo número 250 en el que se ordenó que se dictaminara la propuesta de actualizaciones de valores catastrales presentada por el Director de Catastro, Desarrollo Urbano y Ecología. Ello, pues, el Ayuntamiento se encontraba ante una solicitud de la mencionada Dirección en donde se pedía actualizar los valores.

111.2 Además, se exhortó a la Comisión de Hacienda del Estado a que en virtud de la actualización de valores, se realizara tanto mecanismo o procedimiento existente para que no impactara en los impuesto, entre ellos, el predial.

111.3 Finalmente, en la propuesta concreta de valores[9], se indicó como **justificación** lo siguiente: *"En análisis elaborado por valuadores profesionales, en base a los trámites de traslado de dominio, y en estudio de valores de compra-venta de terrenos y construcciones, se determinó que en algunas zonas estaban bajos, con relación al mercado inmobiliario*

[9] Al respecto, véanse los documentos aportados por el Congreso del Estado de Sonora que el propio órgano legislativo categoriza como la iniciativa presentada por el Municipio actor y que obra a fojas 441 y 442 del expedienten en el que se actúa.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

y se ajustaron".

112. El treinta de agosto siguiente, el Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa antes reseñada que contenía la propuesta de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete **(no acompañó documentación comprobatoria o técnica distinta a la que se indicó en párrafos precedentes)**.

113. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los municipios de Sonora. Al efecto, se invitó tanto al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), como a los presidentes municipales y sus representantes con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus municipios para el año dos mil diecisiete.

114. En uso de la palabra, en primer lugar, la Directora General de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción de conformidad con el artículo 115 constitucional apegado a los principios de proporcionalidad y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los**

municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas[10]. Al respecto manifestó lo siguiente:

114.1 Los ayuntamientos presentan a ICRESON los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

114.2 Posteriormente se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

114.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

114.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

115. En lo que al caso interesa, los representantes del Municipio de **San Luis Río Colorado** se presentaron a la invitación efectuada por el Congreso, y explicaron los motivos de su iniciativa al tenor de diversos argumentos entre los que destacan los siguientes:

115.1 Hay un interés en que no se deje subvaluados a los municipios. La iniciativa permitiría no tener a las propiedades por debajo de su valor.

115.2 Los porcentajes son altos, en la medida en que tenían 14 años de no haber sido actualizados; por lo que precisamente lo que verdaderamente se tiene que revisar es si el valor resulta correcto o no.

115.3 Al momento de valuar, se tuvieron como referencia municipios como Hermosillo, Cajeme, Nogales y Navojoa.

115.4 **La actualización de valores no va ligada de manera directa al valor del impuesto predial, pues dicha contribución deberá tener su consideración en la Ley de Ingresos en donde "se estaría**

[10] Inclusive se menciona que el único municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

solicitando cambios en las tasas" para que no se afecte de manera desproporcional.

115.5 El que pierde por no actualizar los valores es el ciudadano, porque de conformidad con la Ley, tiene que pagar el valor más alto entre el avalúo, el valor comercial o el catastral; y si se tiene una banda tan amplia, al que se castiga es al gobernado.

115.6 Actualizar los valores es una responsabilidad, que es conforme con la iniciativa del Gobierno Federal; y además la propuesta es acorde con la Ley de Catastro[11].

[11] Hasta aquí, los anteriores argumentos fueron manifestados por el licenciado Enrique Reyna Lizárraga, en cuyo posicionamiento indicó puntualmente lo siguiente: "... Muchas gracias, diputada presidente Angélica Payán. Muchas gracias por permitirnos platicar con todos ustedes, la Comisión y a los integrantes de la Comisión de Presupuestos Municipales, el tema de los valores catastrales. Saludos a todos los diputados, con mucho gusto. Y la verdad me da mucho gusto escuchar también de los alcaldes de Moctezuma y de la persona de Cajeme, la tarea que se ha hecho en materia de actualizar los valores, porque esto nos demuestra que existe el interés de que no dejemos desvaluados a los municipios. Que no los tengamos subvaluados al no tener, exactamente como lo mencionó el alcalde Héctor, las propiedades por debajo de lo que debe de suceder. Los incrementos que vienen planteados, en el caso de San Luis Río Colorado, manejan un porcentaje similar al que están mencionando que son atlas, por la sencilla razón de que tienen 14 años que no se actualiza el porcentaje, pues muchas veces lo que representa o lo que refleja, es el tiempo que no se ha actualizado, pero el valor es el que tendríamos que revisar si es el correcto o no. Nosotros, a la hora de revisar los valores en la Ciudad de San Luis Río Colorado, revisamos o tuvimos como referencia, municipios como Hermosillo, Cajeme, Nogales, Navojoa, para saber si verdaderamente la referencia que traemos es parecida. Por supuesto que andamos por debajo de esos municipios, pero la inversión que se ha hecho en estos 14 años en la ciudad, por supuesto que es importante como para que también se actualice. Completamente de acuerdo que la actualización de los valores no va ligada de manera directa al valor del impuesto predial. El impuesto predial tendrá su consideración en la Ley de Ingresos que se envíe a ustedes, al Congreso del Estado, en donde estaremos solicitando los cambios a las tasas, por supuesto para que no impacte de manera proporcional. Aquí el que pierde a la hora de no actualizare los valores es el ciudadano. El que pierde a la hora de no actualizar los valores es el ciudadano, porque lo dejas como la misma ley lo indica, que tienes que pagar sobre el valor más alto entre el avalúo, el comercial o el catastral, y si tienes esa banda tan amplia, pues automáticamente a quien castigas es al ciudadano. El hacer la tarea de actualizar los valores es una responsabilidad. Creo que por eso la iniciativa del presidente Peña, en el sentido de que se haga la tarea en todo el país, los incentivos que nos hace ICRESON, para que, sí no actualizamos los valores, pues automáticamente también se nos castiga. Y creo que es exactamente al revés. El supuesto que cuando se envíe la Ley de Ingresos, revisemos perfectamente que las tasas sean las correctas. Nosotros estamos haciendo algunas corridas de los valores, creo que ya llevamos de 20 corridas, con el ánimo también de que a la hora que tenga una propuesta en materia de impuesto predial, por supuesto responsable, como lo está haciendo ICRESON, como lo están haciendo los municipios que me antecedieron, es buscar que el valor siempre este por lo menos actualizado. Esa es la razón que la propuesta del día de hoy nosotros presentamos y que va muy acorde a cumplir con lo que establece la propia Ley de Catastro, que correctamente debemos de estar siempre teniendo el valor actualizado, y que por lo, menos, hagámos la actualización del valor de la inflación. En este caso, en el caso de San Luis, teníamos 14 años (repito) que no se actualizaba. Y si me permiten, rápidamente le paso la palabra aquí a mi director de Desarrollo Urbano, para que veamos más o menos en qué sentido está quedando la propuesta, y que queda por debajo de muchos otros municipios. Que simple y sencillamente, el porcentaje es el escandaloso, pero es escandaloso porque no se ha actualizado durante mucho tiempo. El valor todavía queda por debajo (diríamos) de lo que está aquí en la región, lo que tiene Hermosillo, lo que tiene Cajeme, con el ánimo de que el incremento no sean tan alto, pero sí se pegue o si se homologue, como dice la propia ley, al valor comercial. Si me lo permite, diputada".

115.7 La propuesta es el resultado elaborado por valuadores, ingenieros, y arquitectos expertos en la materia.

115.8 **Con respecto a las zonas homogéneas, para los incrementos que sufrieron en esta evaluación, se consideraron todos los trabajos de infraestructura que se realizaron en los últimos tres años, de agua, drenaje, luz, alumbrado público, y algunas zonas que dejaron de ser terrenos en breña, a ya pasar ser parte de la zona urbana, donde se tienen algunos servicios, lo cual incrementa los valores a las zonas homogéneas y a las bandas de valor.**

115.9 Con relación a los valores catastrales de construcción, no hay un incremento mayor al 5%, lo que sigue estando fuera de la realidad y del valor del mercado. Se indica que incluso comparándolo con lo que marca la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, como puntos de referencia en los trabajos que se realizaron, aun así, se propuso por debajo de esos valores, inclusive el 80%, 75%[12].

115.10 Finalmente, se indicó que existen documentos del ICRESON en el que

[12] Las anteriores consideraciones fueron sustentadas por el director de desarrollo urbano del municipio, que textualmente se pronunció en los siguientes términos: "C. Lic. Desarrollo Urbano S.L.R.C: Buenas tardes a todos. Con respecto a los trabajos de la valuación catastral que se realizó, pues es en el mismo sentido del cumplimiento de la normatividad indicada por ICRESON, con respecto a lo elaborado por valuadores, ingenieros, arquitectos expertos en la materia. Con respecto a las zonas homogéneas, los incrementos que sufrieron en esta evaluación, que la última actualización, específicamente las razones homogéneas, fue en el 2013, nada más ahí. En éste se está considerando todos los trabajos de infraestructura que se realizaron en los últimos tres años, de agua, drenaje, luz, alumbrado público, y algunas zonas que dejaron de ser terrenos en breña, con valores de entre $30 a $40 el metro cuadrado, a ya pasar ser parte de la zona urbana, donde ya tienen algunos servicios, lo cual incrementa en ese sentido los valores a las zonas homogéneas y a las bandas de valor. Asimismo, en la siguiente evaluación que fue la parte de los valores catastrales de la construcción, éstos tenían 14 años que no se actualizaban. Ni siquiera llegan al 5% de incremento, a pesar de esos 14 años, pasando a ser fuera de la realidad y del valor del mercado. Inclusive, comparándolo con lo que marca la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, como puntos de referencia en los trabajos que se realizaron, aun así, nosotros estamos proponiendo por debajo de esos valores, inclusive el 80%, 75% en esos valores, de esos tipos de construcciones. Asimismo, podemos ver que inclusive, comparándolo con otros municipios de Sonora, con sus valores que se autorizaron en el 2015, para aplicarse en el 2016, estamos por debajo de esos valores, inclusive en esta propuesta que se está haciendo como una primera actualización a esos valores. Considerando todo esto tiempo que no se pudo actualizar. En prácticamente todos los tipos de los valores pues andamos ahí debajo de ellos. Considerando que otros municipios traen muchas otras categorías, nosotros aplicamos, en este caso, 3 categorías en cada tipo de construcción, englobando muchas otras. Esto es lo que... en esta evaluación es lo que nos impacta más que todo, esa actualización a través de tanto tiempo que se dejó de realizar. Gracias".

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

se castiga al municipio con una tasa menor por no existir actualización de valores[13].

116. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la Comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los municipios, los siguientes:

116.1 Respecto del tema de que existían municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, se sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad[14].

[13] Al respecto, es de observarse el siguiente posicionamiento: "C.Lic. Enrique Reyna Lizárraga: Nada más como dato, presidenta y a los integrantes, pues hay documentos de parte de ICRESON, en donde se nos castiga pudiéramos decir, con una tasa menor, por no hacer la actualización, y creo que es correcto. Creo que es correcto, pues para que cada quien hagamos la tarea. Y le entrego un conjunto de documentos, que nos entrega ICRESON a la hora de no hacer las actualizaciones, y por ende el hacer un trabajo de actualización. Y en el mes de noviembre, estaremos enviándoles a ustedes, ya lo que se refiere a los ingresos, donde tendrán las consideraciones en materia de tasas. Muchas gracias por su tiempo".

[14] Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: ..."pero me gusta más la idea de que esto se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que... ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil le lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no? Porque el que compra, pues tiene la ventaja ..."Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos". Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el instituto, los institutos correspondientes, los municipios, los cabildos, y a nosotros nos permite... Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta".

116.2 Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad[15].

116.3 El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la Presidencia, en el Gobierno Federal, con relación a la regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se

[15] En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los cabildos, y muy especialmente la de Nogales y Navojoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior1. Si bien es cierto que como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los ayuntamientos, muy particularmente los incrementos inusuales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvieron aquí ninguno de los dos ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que dichos ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro del predial. Sabemos que las finanzas de los municipios está complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojoa tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Allende, Juárez y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estaremos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familiar. De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la Gobernadora y que ha recorrido todos los municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro considero, importante si, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupuestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, sí siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente (...)".

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

116.4 Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos municipios tenías varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior[16].

116.5 Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas, y peritos en la materia para que no haya un abuso, y en esa medida se recaude lo justo[17].

116.6 El dictamen propuesto por la Comisión, podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el ICRESON, y además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que se están actualizando las tablas[18].

[16] Véase el pronunciamiento del Dip. Flor Ayala Robles Linares: "(…) Nada más para comentar, que, pues ya en una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de los ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy… quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la de la Comisión de Hacienda, comentarte a los municipios estamos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos los ayuntamientos se ajusten a esa medida y estando que los procedimientos, también de algunos municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante…".
(…)
[17] En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "(…) Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta, cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene…".
(…)
[18] Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "(…) Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el ICRESON, que son las tablas. Y esta

117. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha de cuatro de octubre tanto en lo general como en lo particular en el que se aprobaban **–en sus términos-** las iniciativas presentadas por diversos municipios, entre ellos el de **San Luis Río Colorado**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo[19].

118. De acuerdo con lo reseñado por la Comisión en el dictamen referido en el párrafo anterior, el Municipio actor propuso: a) incrementos en zonas homogéneas que van desde el 20%, y en algunos casos, llega hasta 570%; y b) incrementos para las construcciones que oscilan desde un 3% hasta un 157%. Al respecto, se señaló que dichos incrementos eran el resultado del análisis elaborado por valuadores profesionales, con base en los trámites de traslado de dominio y en el estudio de valores de compra-venta de terrenos y construcciones por estar bajos con relación al mercado mobiliario, de conformidad con la información presentada por el Ayuntamiento.

119. Cabe destacar, que la Comisión señaló en el dictamen que sus

disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen.
[19] Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida Comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buelna Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez, y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

120. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

121. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos propuestos que excedían de un 11%, por 11 municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento desmedido derivaría en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el Municipio contara con más recursos.

122. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas- alegaron que la "complicada" situación financiera de los municipios requería la imposición de otras medidas como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron

que la obtención de mayores recursos para mejorar las finanzas de los municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

123. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto que aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al Artículo Primero, en el que precisamente se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

124. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas** indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaban a la propuesta porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García**, indicó lo siguiente:

> "...yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, **sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien porque tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el municipio sin hacerlo,** al igual que el municipio de Moctezuma y otros más, es cierto los otros municipios no acudieron reunión, a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del gobierno federal que todos los municipios actualicen sus tablas de valores catastrales".**

125. La decisión de modificar la iniciativa del Decreto a efecto de limitar los

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10% fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la Comisión.

126. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

127. La propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de diversas razones fundamentales presentadas en la iniciativa: que era el trabajo de la Comisión de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento ante una solicitud del CESON de actualizar sus valores catastrales, pero fundamentalmente de la consideración de que del análisis elaborado por valuadores profesionales, en base a los traslados de dominio, y en estudios de valores de compra-venta de terrenos y construcciones, se determinó que en algunas zonas estaban bajos, en relación al mercado inmobiliario.

128. Cabe mencionar que en los trabajos legislativos efectuados en comisiones (a los cuales como se ha reseñado con antelación el Tribunal Pleno ha dado un peso específico y relevante en estos casos), se señalaron algunos elementos adicionales: que la actualización de valores no va ligada de manera directa al impuesto predial, pues, inclusive se presentaría una propuesta de reducción de tasas; que es acorde con el mandato del Gobierno Federal y la Ley de Catastro; que se consideraron todos los trabajos en infraestructura en los últimos tres

años (de luz, alumbrado público, agua, drenaje, etc.) para el caso de los incrementos en las zonas homogéneas; y que los incrementos en valores catastrales de construcción aún permanecen bajos.

129. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora, concluye de una revisión de la iniciativa (de manera conjunta con la de otros municipios) que el incremento del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora al aprobar el Decreto combatido decidió limitar los incrementos, para prevenir el aumento de manera excesiva el pago de impuestos, de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

130. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las tablas de valores unitarios de suelo, con una justificación que esgrimió en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso local, y desarrolló otras en los trabajos legislativos llevados a cabo en la Comisión respectiva. En este sentido, se advierte que las manifestaciones del Ayuntamiento expresaron cuál era la razón de incrementar el valor catastral de los predios de su municipio, las cuales han sido reseñadas con anterioridad.

131. De lo anterior, se deduce que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa, el Municipio de **San Luis Río Colorado** expresó argumentos para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación, pues sí señaló de manera concreta razones básicas para presentar su iniciativa.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

132. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni tampoco fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos valuadores; sin que pueda considerarse, como lo señala el actor que los elementos técnicos se encontraban "implícitos" en su iniciativa. Pues si bien se indica que es el resultado del trabajo de peritos valuadores y de profesionales en ese campo, no se observa que tales documentos se hubieren presentado ante el Congreso del Estado (inclusive cuando fueron requeridos, para el caso de existir, por el Ministro instructor).

133. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron incrementar dichos valores (entre ellos los trabajos de infraestructura realizados), lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos en específico en lugar de otros, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

134. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las legislaturas de los Estados de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con

información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.

135. Es por ello que, para considerar una motivación técnica, los municipios al presentar sus iniciativas no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales por virtud del cual arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

136. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor- el Congreso local estaba obligado a expresar una motivación, aunque no de carácter técnica, puesto que –como se ha expuesto– la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

137. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **motivación básica**, en tanto se ofreció una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen razonablemente la propuesta del Municipio de **San Luis Río Colorado**.

138. Como se relató, el Congreso del Estado de Sonora señaló las razones por las que disentía de la propuesta planteada por el Municipio actor: principalmente, no afectar a los gobernados respecto de las cargas tributarias a las que estaban obligados. No obstante, el argumento –sin

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

prejuzgar sobre la política tributaria adoptada- no guarda ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y construcción.

139. Lo anterior es así, pues no combaten lo expresado por el municipio en el sentido de que tenía muchos años sin realizar actualizaciones, que se pretendía asemejar los valores catastrales al valor comercial, que el municipio ahora cuenta con todos los servicios y que en los últimos tres años se habían desarrollado trabajos importantes de infraestructura, que recibió el apoyo del ICRESON y de profesionistas en el campo. Máxime cuando inclusive en el trabajo en comisiones asistió la Directora de Catastro del Estado, quien explicó la metodología empleada para sustentar los valores propuestos por los municipios.

140. En virtud de que el estándar de motivación básica, impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que desvirtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte concluye que la legislatura del Estado de Sonora no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

141. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de **San Luis Río Colorado** otorgó razonamientos básicos para sustentar su propuesta, entonces el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del municipio actor para aumentar los valores unitarios de suelo y construcción con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso local en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis, pues, se apartó de la iniciativa, con un argumento que no guarda una relación

directa o medianamente vinculada con las razones que fueron aportadas por el Municipio.

142. Además, el límite se estableció de manera general frente a las propuestas que fueron presentadas por la totalidad de los Municipios, sin reparar en estudiar las condiciones o circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal, pues no es posible que ello se realice de manera general frente a todos los Ayuntamientos, siendo que cada uno se desenvuelve en un contexto distinto económico y social.

143. Robustece lo anterior, el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particulares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los municipios **ante la presencia de razones** (básicas o técnicas) aportadas por ellos. A manera de ejemplo, desde la **controversia constitucional 18/2006** se sostuvo lo siguiente[20]:

> *"...Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el ayuntamiento actor, **pues tal como se sostuvo con anterioridad, dicha 'afectación' es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública Municipal**".*

144. Por su parte, al resolverse la **controversia constitucional 13/2006** se desprende que en aquél asunto, el dictamen que aprobó la modificación

[20] Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, se indicaba que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "*se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas*"[21], lo cual fue desestimado en virtud de la declaratoria de invalidez que se efectuó en el precedente indicado.

145. De igual forma, al resolverse la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no había motivado suficientemente la modificación de la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se había limitado a señalar que algunas de las 320 colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuaba objetivamente las razones aportadas por el actor (en aquél caso de carácter técnico)[22]:

> *"Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa pues el Congreso local* ***sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos.***
> *En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida debido, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación".*

146. Inclusive, en el desarrollo del proceso legislativo, fue el propio Municipio actor quien señaló que "la actualización de valores no va ligada de manera directa al valor del impuesto predial, pues dicha contribución deberá tener su consideración en la Ley de ingresos del ejercicio, en la que se podrían adoptar medidas como cambios en las tasas". Este aspecto tampoco fue atendido puntualmente por la legislatura del Estado, pues se limitó a afirmar dogmáticamente que con los incrementos propuestos se afectaría a los particulares pero sin señalar en qué medida o de qué forma.

147. Más aún, el actor fue sensible a una posible afectación a los gobernados; pues por una parte desde su iniciativa exhortó al Congreso del Estado para que "se realizara tanto mecanismo o procedimiento existiese para que su propuesta no impactara en los impuestos municipales", pero además, en su comparecencia ante la Comisión respectiva fue enfático en indicar que "el que más pierde por no actualizar los valores es el ciudadano".

148. Lo hasta aquí expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es necesario que las razones aportadas por la legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

149. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez

[21] Véase al respecto, la foja 64 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.
[22] Véase al respecto la foja 33 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 95, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.

COPIA Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

150. Por tanto, no implica que las legislaturas de los estados no puedan o no deban tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquéllos aspectos que son de su competencia.

151. Más aún, la potestad tributaria (inclusive cuando se encuentra establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los gobernados en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la legislatura local se encontraba constreñida a desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "la afectación a las cargas tributarias" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

152. Aunado a esto, es importante recordar que en el presente caso se está en algunos casos frente a un grado de **distanciamiento alto** en relación con la propuesta que presentó el municipio, por lo que el Congreso tenía la obligación de motivar de manera cualitativamente superior, con independencia de las razones aportadas por el

Ayuntamiento, su decisión de limitar los incrementos propuestos; aspecto que indiscutiblemente aumenta el grado de escrutinio de las razones externadas por la legislatura estatal.

153. En consecuencia, toda vez que el Congreso local no actúo dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de **San Luis Río Colorado** se contravino el artículo 115 constitucional fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); y asimismo, actúo en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales; y en consecuencia, se declara **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

154. **SEXTO. Decisión y efectos.** Al resultar fundado el argumento del Municipio actor, se declara la **invalidez** del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de **San Luis Rio Colorado**, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, **respecto de aquellos valores que habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%**; y, se procede a fijar los efectos de esta resolución:

155. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultad para determinar los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento, y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

medio de control constitucional.

156. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

157. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

158. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO.- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de San

Luis Rio Colorado, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempañar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-53 637 38

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 163/2016

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

SENTENCIA

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 163/2016, promovida por el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, fallada el dos de octubre de dos mil diecisiete en el sentido siguiente: "**PRIMERO**.- Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO**.- Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia. **TERCERO**.- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido. **CUARTO**.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora; así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta". **Conste.**

75

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-53 39

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,----------

----------C E R T I F I C A:----------

Que esta fotocopia constante de treinta y nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 163/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial de la Estado de Sonora.----------

Ciudad de México, a veintiséis de enero de dos mil dieciocho.----------

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
2017 DIC 11 A 10 24

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 163/2016, 171/2016, 216/2016 Y 210/2016.

Los integrantes de la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete, resolvieron los asuntos de referencia —entre otros aspectos— en el sentido de declarar la invalidez del Decreto número 88 por el que se aprueban las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2017.

Lo anterior, medularmente, porque la Legislatura Estatal no motivó de forma cualitativamente superior, las razones objetivas y razonables que justifiquen el alto distanciamiento entre lo aprobado por ese Congreso Local y las propuestas que realizaron los ayuntamientos actores para actualizar los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo respectivos.

Asimismo, se especificó que tal invalidez resultaba aplicable en relación con aquellos valores que, habiéndose propuesto por los municipios en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%, lo cual surtiría efectos a los 30 días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de los fallos correspondientes, bajo el entendido de que, en el referido plazo, el Congreso Estatal debería subsanar el vicio advertido.

Ahora, para llevar a cabo el análisis respectivo, se empleó como parámetro de control constitucional, respecto de la motivación objetiva y razonable que deben emplear los órganos legislativos locales para analizar las propuestas de los municipios, los siguientes estándares:

- Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el municipio. En este caso, se afirma que en la medida en que dicho distanciamiento aumente, generará una obligación del Congreso Estatal de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de motivos externados por el Municipio.

- Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el municipio. Se estima que pueden presentarse tres situaciones: 1) ausencia de motivación por parte del municipio, en cuyo caso el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional los motivos por los cuales deniega o se modifica la propuesta del municipio; 2) motivación básica, lo que sucede cuando se ofrece una motivación elemental o limitada, de modo que el parámetro de motivación de la Legislatura se incrementa, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los municipios; y, 3) motivación técnica, la cual se presenta cuando se formulan iniciativas con razonamientos pormenorizados, con un sustento técnico para justificar los elementos de la propuesta, en cuyo caso el Congreso está obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria la proposición del municipio y la necesidad de apartarse de ella.

Pues bien, respetuosamente manifiesto que si bien coincido con la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, lo cierto es que disiento de los estándares empleados en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las legislaturas locales y, en consecuencia, tampoco coincido con los efectos que la mayoría determinó que debían establecerse en los fallos de mérito.

Tal disenso se basa en las siguientes consideraciones:

Los municipios son los encargados de la recaudación, control y administración del impuesto predial, constituyéndose este gravamen en una de las principales fuentes de ingreso tributario de su hacienda a partir de mil novecientos ochenta y tres en que se reformó el

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma de referencia se estableció, por una parte, que los municipios administrarían libremente su hacienda municipal y, por otra, que ésta se integraría con los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor y, en todo caso, con los siguientes:

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

[...]

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

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

Asimismo, con motivo de la posterior reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los ingresos que derivan de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los que provienen de la prestación de servicios públicos, las leyes federales no pueden limitar la facultad de los Estados para establecer esas contribuciones ni conceder exenciones en relación con las mismas; aunado a ello, las leyes locales no pueden establecer exenciones o subsidios al respecto a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

También con la reforma en comento, se permitió que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propongan 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 y, en contrapartida, las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

A efecto de determinar los alcances de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es oportuno hacer referencia al proceso legislativo que le dio origen.

Entre las diversas iniciativas que le dieron origen, se encuentra la de diputados del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, en ella se estableció —entre otras cosas— lo siguiente:

"(....) g) En materia hacendaria, se da vida mediante la correspondiente adición, al concepto de ley de hacienda municipal en el inciso a de la fracción cuarta del artículo 115, con el objeto de distinguirla de la nueva figura jurídica que en un tercer párrafo del inciso d de la citada fracción se propone: Acuerdo de observancia general tributario del ayuntamiento, con lo que se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad mediante el reenvío correspondiente al artículo 31 fracción cuarta constitucional, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

Esta es una de las adiciones más trascendentes, porque creemos que el concepto democrático y republicano de los ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y sobre todo política, para moderar

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

el nivel de las contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias legislaturas locales, conservando en estas sin embargo, la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia del pacto federal, las hipótesis de causación.

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora al estado, ámbito municipal.

[...]

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia, en un término de ciento veinte días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes, y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para estos tiene en materia de servicios públicos y la operación de dichas entidades Para Estatales.

[...]

k) A efecto de hacer congruente la potestad tributaria municipal que en materia de determinación de tasas, cuotas y tarifas se introduce en la presente iniciativa, se reforma la fracción cuarta del artículo 31 de la constitución, para introducir la facultad entre la propia constitución y normas de observancia general que de ella emanen, como marco del principio de proporcionalidad y equidad que hasta el texto vigente se encuentra referido exclusivamente a la ley, y no dar paso a que los ayuntamientos en el ejercicio de la facultad propuesta, intentaren apartarse de dichos principios imponiendo tasas, cuotas o tarifas inusitadas o irracionales.

[...]

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas

que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos conceptos de ingresos municipales. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual mediante acuerdos de observancia general tributarios, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicables a la citada ley conforme al artículo 31 fracción IV de esta Constitución. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y las legislaturas revisaran sus cuentas públicas; ..."

En la parte conducente del dictamen de la cámara de origen —la de Diputados— fechado el quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, se señaló, en su parte conducente:

"4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

[...]

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

[...]

6. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, ésta Comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los Estado adecuen su marco jurídico. Así mismo, en dicho

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, los Estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

[...]

9. Así mismo, se establece un cuarto artículo transitorio para prever el desarrollo de la actualización de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (con lo que, enfáticamente, la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales.

[...]"

En el dictamen de la Cámara revisora sobre el particular se sugirió:

"(....) 18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las leyes de hacienda municipal, determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas estatales revisen las cuentas públicas municipales.

[...]

Asimismo en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logran establecer mejores condiciones

jurídicas para que los municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados, en aquellos rubros que la propia Constitución y la ley les otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitorias para mantener la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las entidades federativas. Adicionalmente, y a efecto de tener congruencia con las medidas tendientes a lograr un mayor control del gasto público, se abandona el concepto de 'revisar existente en el texto actual, para introducir como tarea exclusiva de las legislaturas estatales, la de 'fiscalizar' las cuentas públicas de los ayuntamientos. (....)"

De las reproducciones precedentes deriva lo siguiente:

- Que en algunas de las iniciativas de reforma constitucional que se aprobó el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en materia municipal, entre ellas la del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, pretendían otorgar a los ayuntamientos municipales una función legislativa en materia tributaria; esto es, que emitieran normas de observancia general en las que entre otros aspectos, debían establecer las tarifas y tasas para el cobro del impuesto predial.

- Este punto de iniciativa no se aprobó, sino que hubo modificaciones en el sentido de que fueran los ayuntamientos quienes en el ámbito de su competencia, propusieran a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, de los trabajos del Poder Reformador se infiere que tal propuesta tiene las siguientes características principales:

a) La proposición a la legislatura sobre la modificación de los valores unitarios de los inmuebles para igualarse a los de mercado corresponde a los ayuntamientos municipales, porque ellos están más cerca de la población y tienen mejores elementos para determinar el valor de los inmuebles sujetos a su circunscripción territorial.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

b) Conocedores de las condiciones económicas de la población, a dichos ayuntamientos compete proponer al poder legislativo de su estado las tasas aplicables al impuesto predial.

c) Si de acuerdo con la reforma constitucional y su proceso deliberativo, a los municipios toca proponer las bases y tasas de los tributos sobre inmuebles, en la forma antes dicha, ello se debe precisamente a que se estima que son los entes con mayor conocimiento para ello, por la cercanía e inmediatez que los ayuntamientos tienen con la problemática inmobiliaria de su circunscripción territorial y el conocimiento que tienen de la situación económica de su población.

d) Pese a lo pretendido en algunas iniciativas, la reforma constitucional no acogió el proyecto de que el Ayuntamiento expidiera las leyes de los tributos que correspondan a su recaudación y control, deriva que en este aspecto, el poder legislativo conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, sigue estando en el congreso local, pues la única facultad que se otorgó a los municipios fue la de "proponer" las bases y las tasas de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

e) Por ende, los ayuntamientos, al hacer la proposición de actualización de valores unitarios y tasas al congreso local, deben explicitar las razones y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

f) La reforma del artículo 115 constitucional, que permite proponer a los municipios las tablas de valores unitarios y tasas tributarias sobre la propiedad inmobiliaria, tuvo la finalidad básica de incrementar la recaudación del municipio, lo que implica que la reforma se hizo en su beneficio, para actualizar valores de la propiedad raíz conforme al valor de mercado que generalmente es más alto que el que aparece registrado catastralmente.

• Pese a todo lo anterior, la reforma al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, permite advertir que no fue intención del Poder Reformador otorgar a los ayuntamientos la facultad de legislar en materia tributaria sobre propiedad inmobiliaria; esta facultad, se mantuvo como propia de los congresos locales, quienes son los que deberán aprobar legalmente las reformas propuestas o modificarlas, prerrogativa que evidentemente implica que, en caso de modificación, deberán justificar su determinación de forma razonable, adecuada y objetivamente, ya que deberán desvirtuar la premisa consistente en que es el municipio quien cuenta con la mejor información y el mayor conocimiento en relación con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

En ese orden de ideas, de la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la propuesta que realicen los municipios en relación con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que se emplean en el cálculo de los tributos que graven la propiedad inmobiliaria —como el impuesto predial— forzosamente debe precisar detalladamente las razones que la sustentan y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

Esto, a su vez, genera también la obligación de los órganos legislativos estatales, de que en caso de que decidan no aprobar o modificar las propuestas que realicen los ayuntamientos, deberán justificar tal cambio de forma razonable, adecuada, suficiente y objetiva, pues no solo funcionan como un contrapeso de la facultad municipal, sino que, además, tal justificación debe ser tal que supere la premisa de la cual partió la reforma constitucional de mérito, consistente en el amplio conocimiento del cual gozan los municipios respecto del fenómeno inmobiliario y económico de su demarcación territorial.

Las consideraciones que preceden, sustentan mi disenso respecto de los estándares empleados por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

legislaturas locales en la "dialéctica legislativa" para modificar las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

En efecto, estimo que la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, permite concluir que los municipios no pueden modificar las tablas de valores de mérito sin justificar adecuada y plenamente, mediante razones suficientes, incluso respaldadas por los estudios técnicos y de mercado correspondientes, que procede la actualización que pretenden y que ésta realmente los acerca a los valores de mercado de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, en caso de que el congreso de la entidad federativa correspondiente no comparta la modificación propuesta, también se verá obligado a satisfacer un estándar de motivación alto, pues sólo así podría corresponder o desvirtuar la justificación técnica y de conocimiento de primera mano del municipio respectivo.

De ahí que difiero del criterio sustentado por la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, respecto de la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las legislaturas locales, en el caso de la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción.

En consecuencia, también disiento de los efectos ordenados en los asuntos que nos ocupan, pues de pretender subsanar los vicios del "diálogo legislativo" entre los municipios y el Congreso del Estado, se debió ordenar, tanto a aquéllos como a éste, realizar una motivación adecuada, objetiva y técnicamente suficiente, respecto del ejercicio de sus respectivas competencias, es decir, unos en relación con la propuesta que presentaran y, el otro, respecto de la modificación o ajustes que respecto de ésta llevara a cabo.

Por las razones expuestas en este voto particular, disiento del criterio mayoritario sustentado en los correlativos fallos.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-------

----------------------C E R T I F I C A :----------------------

Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 163/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.------------------ Ciudad de México, a veintiséis de enero de dos mil dieciocho.------------

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 210/2016
ACTOR: AYUNTAMIENTO DE MOCTEZUMA, SONORA

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS
ETIENNE LUQUET FARIAS

Colaboradora: Ana Gabriela Fernández Vergara

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete.

Vo. Bo.
Ministro:

V I S T O S; Y,
R E S U L T A N D O:

Cotejó:

1. **PRIMERO. Demanda de controversia constitucional.** Por oficio recibido el primero de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cruz Adriana Sepúlveda Rodríguez, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Moctezuma, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del

municipio, en la que demandó la invalidez de lo siguiente:

1.1. Del Poder Legislativo del Estado, la aprobación del Decreto número 88 que contiene la decisión de no autorizar en los términos que fue presentado por el Ayuntamiento demandante la propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que habrán de aplicar para el ejercicio fiscal 2017, sin precisar de manera debida las razones y fundamentos que tuvo para apartarse de la propuesta inicial, decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número 32 de fecha 20 de octubre de 2016.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados.** La parte actora considera fueron violados los artículos 14, 16, 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) y c), y párrafo tercero, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 2, primer párrafo, 64, fracción XXXVIII BIS A, 136, fracción XIII, 139, primer párrafo, inciso A), y segundo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, 1, 4, 61, fracción IV, inciso B) de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

3. **TERCERO. Antecedentes.** Los antecedentes del caso, son los siguientes:

3.1. El Ayuntamiento de Moctezuma implementó un programa de actualización del padrón de contribuyentes y de valores de los predios urbanos y rurales, pues se consideró que los terrenos tenían un valor por encima de lo declarado, y que por lo tanto, los propietarios y poseedores tenían la posibilidad de contribuir

más con el gasto público municipal, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

3.2. El veintinueve de agosto de dos mil dieciséis se celebró la sesión del Ayuntamiento, en la que, entre otros asuntos, se aprobaron los valores catastrales a valores comerciales de propiedades urbanas y rurales del municipio, a partir de la información obtenida.

3.3. El treinta de agosto de dos mil dieciséis se elaboró el oficio PMM/104/2016, por medio del cual se remitían al Congreso del Estado de Sonora las bandas y tablas de valores con los cuales se calcularían los prediales que habrán de cobrarse en el año dos mil diecisiete para su aprobación. Al día siguiente, dicho oficio fue recibido por la oficialía de partes del Congreso del Estado de Sonora.

3.4. Una vez recibida la propuesta en el Congreso del Estado de Sonora, en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Estado de Sonora, celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes –entre ellos el del Municipio actor en la presente controversia constitucional– a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la Comisión.

3.5. Una vez aprobada por la Comisión, el día seis de octubre del mil año, se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que

contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.6. Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo que establecía lo siguiente:

> "(…) *El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana,* ***excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%***".

3.7. La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto 88, el cual fue publicado el veinte de octubre del mismo año, en el Boletín Oficial del Gobierno local el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. **CUARTO. Conceptos de invalidez**. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor, se pueden sintetizar en dos argumentos principales:

4.1. La adición y modificación propuesta por los diputados, y aprobado por el Pleno del Congreso es violatoria del artículo 16 constitucional, en tanto no se fundamentó y motivó debidamente,

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

por no establecerse las razones que llevaron a disentir de la propuesta original votada y aprobada por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales. Señala que, al disentir con un dictamen que contenía elementos técnicos *implícitos* hacía necesario que el Pleno emitiera una motivación reforzada que contuviera igualmente elementos técnicos que combatieran debidamente los presentados en la propuesta original.

4.2. El Congreso del Estado de Sonora invadió competencias del Municipio, pues, sin tener facultades constitucionales y legales establece de manera discrecional y arbitraria, el monto y porcentaje de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (fijándolo en un aumento del 10% en relación con los planos y tablas de valores del año dos mil dieciséis). Argumenta que esa facultad únicamente pertenece a los Ayuntamientos en términos del artículo 115 fracción IV primer párrafo incisos a) y c) párrafo tercero de la Constitución Federal, por lo que se intervino en la libre administración de la hacienda municipal; y con ello, se afectarán las contribuciones recibidas.

5. **QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 210/2016 y, por conexidad con otras controversias constitucionales en ponencia, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. En auto de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Sonora, así como al Secretario de Gobernación de la entidad a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. **SEXTO. Contestación.** Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan.

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que únicamente procedió a la promulgación, y ordenó la publicación del Decreto 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna por vicios propios el proceso de creación de la norma en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. La **Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del Decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución local, y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declarare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

10. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

que enviara los antecedentes del Decreto número 88, impugnado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la mesa directiva del Congreso local remitió los documentos solicitados.

11. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 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, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por exhibidas, se tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

12. **OCTAVO. Requerimientos.** El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor requirió al municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitiera: **a)** copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho municipio, y en su caso, los anexos entregados; y **b)** las constancias que acrediten el acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de los documentos presentados en la sesión del Congreso en que el Presidente Municipal o su representante acudieron a explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10%.

13. De igual forma, se requirió al Congreso Local a efecto de que también

entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor; así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los Municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por lo que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; y en su caso, copia certificada de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

14. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia el siguiente trece de junio, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de Moctezuma, Sonora, la minuta de la comisión de presupuestos y asuntos municipales celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del estado Libre y Soberano de Sonora, de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

15. Por su parte, el Municipio de Moctezuma no contestó el requerimiento efectuado por el Ministro instructor.

CONSIDERANDO:

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

16. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para reconocer 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 tratarse de un conflicto entre el Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora y los poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

17. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda tratándose de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. El Decreto número 68 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

19. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos[1], cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete de

[1] Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre con fundamento en el Punto Primero, inciso n) del Acuerdo General 18/2013.

noviembre y los días tres y cuatro de diciembre todos del años dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

20. Si la controversia constitucional fue recibida en esta Suprema Corte el día uno de diciembre del dos mil dieciséis, se concluye que fue presentada de manera oportuna.

21. **TERCERO. Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, se procede analizar a continuación la legitimación de la parte actora **(A)** y de la parte demandada **(B)**.

22. **A. Legitimación activa.** Se reconoce legitimación al Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora para promover la presente controversia constitucional contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal; y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria.

23. Además, promovió la controversia constitucional Cruz Adriana Sepúlveda Rodríguez como Síndico del Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Instituto Electoral del Estado de Sonora, el diez de junio de dos mil quince[2].

24. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el Síndico del Ayuntamiento,

[2] Foja 13 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

25. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

26. Conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

27. En la presente controversia se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

28. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

29. En términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, el Poder Legislativo del Estado tiene el carácter de autoridad demandada, en virtud de que se trata del poder que emitió la norma general objeto de la presente controversia constitucional; y como tal, es de

reconocérsele la legitimación pasiva en el presente medio de control constitucional.

30. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete se impuso una multa a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

31. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a continuación se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia, cuenta con facultades suficientes para representar al poder legislativo del Estado de Sonora.

32. Comparece **Brenda Elizabeth Jaime Montoya**, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del acuerdo número uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la circular número diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.[3]

33. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, establece que el Presidente, fungirá como representante legal del Congreso del Estado; por lo que, la titular de dicho cargo, cuenta con facultades suficientes para comparecer en

[3] Fojas 154 a 160 del expediente principal.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

representación del Poder Legislativo del Estado.

34. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

35. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al poder ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

36. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora compareció a juicio por conducto de **Nydia Melina Rodríguez Palomares**, Directora General de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince[4].

37. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan representar al titular del Poder Legislativo en controversias constitucionales; por lo que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

38. **b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora**

39. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos los Secretarios de Estado cuando

[4] Foja 114 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

intervienen en el refrendo de los decretos del poder legislativo, como es el caso, pueden tener legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

40. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Novena Época, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

> ***"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.*** *Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, no obstante en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia"*

41. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, **Miguel Ernesto Pompa Corella**, Secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el trece de

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

septiembre de dos mil quince[5].

42. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establecen que al frente de la Secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación; por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

43. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Al no advertirse alguna causa de improcedencia, procede estudiar el fondo del asunto.

44. **QUINTO. Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

45. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez dos argumentos fundamentales: **(i)** que la legislatura del Estado no tenía facultades para modificar la iniciativa que presentó en los términos en lo que lo hizo, por lo que existió una invasión de esferas competenciales; y **(ii)** que el Legislador Estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

[5] Foja 60 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

46. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer los 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.

47. Por su parte, las legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional es una potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de su fijación.

48. Así, desde este primer momento conviene calificar de infundado el argumento del Municipio actor en el sentido de que la legislatura del Estado no tenía competencia para modificar su iniciativa, pues esta Suprema Corte de Justicia ya ha determinado que se trata de una potestad tributaria compartida.

49. Sin que pase desapercibido que a juicio del Municipio actor la forma en la que la legislatura del Estado modificó la propuesta inicial a través del establecimiento de un límite generalizado de aumento en todos los municipios (topado a un 10%) "equivale a establecer los porcentajes de aumento que deben aplicarse". Pues ello en todo caso, será objeto de un análisis de razonabilidad como se explicará en líneas posteriores.

50. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

51. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este Tribunal Pleno para la resolución de estos casos **(A)**, y de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto **(B)**.

52. **(A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una legislatura local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un Municipio.**

53. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

54. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los ayuntamientos la competencia para proponer a las legislaturas estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y a las legislaturas

estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

54.1. El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

54.2. El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

54.3. Los municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.

54.4. El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho —con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal— y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

SIN VALIDEZ OFICIAL

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

443

54.5. Es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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.

54.6. Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

54.7. Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

54.8. En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

55. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo,

fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

56. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P./J. 124/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.*** *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."*

57. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debían analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

58. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

59. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

60. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

61. Así, la regulación de 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, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al

ordinario.

62. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

63. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

64. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

65. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

FOJA 445

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. *La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara Revisora, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa, de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."*

66. Y en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. *El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el*

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

67. El principio de motivación objetivo y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

68. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

69. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

70. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación y, por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las legislaturas estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

71. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

72. Se dice que existe un diálogo porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a

través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

73. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

74. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio **(a.1)**, y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio **(a.2)**.

75. **a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio**

76. El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos

externados por el Municipio.

77. **a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.**

78. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

78.1. **a.2.1. Ausencia de motivación.** Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

78.2. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

78.3. **a.2.2 Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han

aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

78.4. **a.2.3. Motivación técnica.** En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

78.4.1. El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

78.4.2. No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

79. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen**

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

legislativo, **pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos estatales**, debiendo destacar, que el trabajo de las Comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

80. Sirven de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 113/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.*** *La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales dispuesta en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del*

> *Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."*

81. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P./J. 114/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.*** *El grado de distanciamiento frente a*

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá constatando caso por caso."

82. También es necesario, atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real, local. De tal forma, que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

83. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

84. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). *La fracción IV del artículo 115 de*

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."

85. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se utilizó la misma metodología, la valoración de la motivación y fundamentación varío en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno[6].

[6] En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución local preveía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal establecía que las

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

86. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, atendiendo a lo manifestado por las partes, las pruebas presentadas, así como de todos los elementos con los que se cuenta al momento de resolver. Corresponde destacar que a partir de entonces han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

87. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

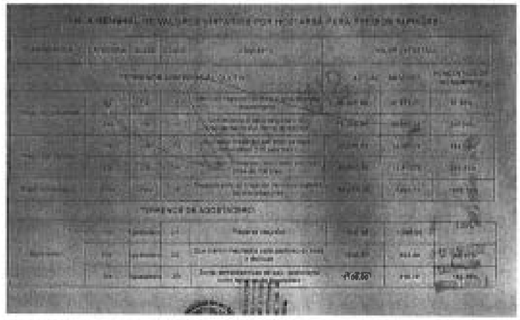
88. **(B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la legislatura estatal de limitar los incrementos propuestos por el municipio correspondiente se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.**

89. Una vez relatados los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para hacerlo expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

90. **b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la legislatura local frente a la propuesta presentada por el municipio.**

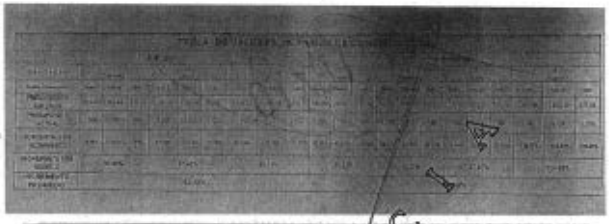
comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.

91. Sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio se advierte que efectivamente el Congreso del Estado modificó la iniciativa. En el caso concreto del Municipio de Moctezuma, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción:



VALORES UNITARIOS DE CONSTRUCCIÓN [illegible]															
Calidades	R (Rústica)			C			E (Económico)			M (Medio)			S (Superior)		
Estado de conservación	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo
PRESUPUESTO ANTERIOR	417	347	250	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,160.78	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
PRESUPUESTO ACTUAL	830	660	490	1,740	3,310	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,270	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4,370	3,400	[illegible]
PORCENTAJE	96%	90.04%	95.96%	47.38%	87.17%	64.98%	57.77%	41.43%	52.37%	41.09%	58.97%	51.17%	47.98%	42.29%	46.93%
PORCENTAJE DE INCREMENTO POR MODELO	94.00%			68.49%			50.50%			50.74%			46.72%		
INCREMENTO PROMEDIO	58.09%														

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado



VALORES CATASTRALES POR METRO CUADRADO DE TERRENO URBANO CONTEMPLADOS POR CALLES Y ZONAS

ZONA	VALOR PROPUESTO	VALOR ACTUAL	PORCENTAJE DE INCREMENTO

92. Como puede advertirse de esta tabla, la propuesta del Municipio de Moctezuma presentaba incrementos respecto del año anterior en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete, los cuales iban desde un 0% hasta un 1339%.

93. La legislatura estatal si bien en el dictamen del trabajo que realizó en Comisión inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, en su discusión frente al Pleno del Congreso estatal modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos ayuntamientos entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo, al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DICTAMEN COMISIÓN	PROPUESTA APROBADA EN EL PLENO

Artículo Primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.	**Artículo Primero**. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**

94. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo fue el limitar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11% frente a los valores del ejercicio anterior. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe adminicularse con los valores que se insertaron al propio Decreto los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los municipios.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

95. En otras palabras, la legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publicación en el Diario Oficial; es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores propuestos por el municipio (los cuales en términos del artículo tercero del propio decreto en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

96. No obstante lo anterior; es claro que al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquéllos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la legislatura.

97. El municipio actor propuso que todos los valores catastrales sufrieran un incremento importante, pues sus valores oscilan entre el más bajo porcentaje de 0% y el más alto porcentaje de 1339.73%. Como se puede observar de la tabla, casi todos los incrementos propuestos son superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, con excepción del caso en el que no existió un incremento, **por lo que la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en los 47 valores restantes propuestos por el Municipio de Moctezuma**.

98. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este municipio y lo aprobado por el Congreso local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para

cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

99. En el caso concreto, de los valores modificados, el grado de distanciamiento del Congreso local de la propuesta del Municipio de Moctezuma puede ser alto, en virtud de que modificó casi todos los valores propuestos, y en una diferencia porcentual importante en la mayoría de ellos, en un margen de distanciamiento que cuantitativamente se sustenta **entre un 19.57% y el más alto porcentaje de 1329.73%.**

100. Al respecto, puede ser de utilidad para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso:

Clasificación	Categoría	Clase	Concepto	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
Terrenos abiertos al cultivo						
Riego por gravedad	1ra.	1ra.	Distrito de riego con derecho a agua de presa regularmente	91.96	10	[redacted]
	2da.	1ra.	Con derecho a agua de presa o río irregularmente aun dentro de distritos	235.93	10	
Riesgo por bombeo	1ra.	2da.	Con riego mecánico con pozo de poca profundidad (100 pies máx.)	199.94	10	
	2da.	2da.	Con riego mecánico con pozo profundo (más de 100 pies)	259.93	10	
Riego por temporal	única	única	Depende de su irrigación de la eventualidad de precipitaciones	1339.73	10	
Terrenos de agostadero						
Agostadero	1ra.	Agostadero	Praderas naturales	0	10	0

Tomo CCI • Hermosillo, Sonora • Número 10 Sección II • Jueves 1 de Febrero de 2018
Boletín Oficial
64
COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

	2da.	Agostadero	Que fueron mejorados para pastoreo en base a técnicas	55.97	10	[redacted]
	3ra.	Agostadero	Zonas semidesérticas de bajo rendimiento como terrenos de agostadero	163.95	10	[redacted]

		Calidades	Estados de conservación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
1			Bueno	96	10	[redacted]
2			Regular	90.04	10	[redacted]
3	R (Rústico)		Malo	95.96	10	[redacted]
4			Bueno	47.36	10	[redacted]
5		C	Regular	57.17	10	[redacted]
6		(Corriente)	Malo	64.95	10	[redacted]
7			Bueno	57.77	10	[redacted]
8		E	Regular	41.43	10	[redacted]
9		(Económico)	Malo	50.77	10	[redacted]
10			Bueno	41.09	10	[redacted]
11			Regular	55.97	10	[redacted]
12		M (Medio)	Malo	51.17	10	[redacted]
13			Bueno	42.96	10	[redacted]
14			Regular	42.29	10	[redacted]
15		S (Superior)	Malo	45.93	10	[redacted]

		Calidades	Estados de conservación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
1			Bueno	79.96	10	[redacted]
2			Regular	105	10	[redacted]
3		E	Malo	103	10	[redacted]
4		(Económico)	Bueno	77.19	10	[redacted]
5	Antiguo		Regular	107.9	10	[redacted]
6		M (Medio)	Malo	77.19	10	[redacted]
7			Bueno	90.55	10	[redacted]
8			Regular	77.19	10	[redacted]
9		S (Superior)	Malo	111.72	10	[redacted]
10			Bueno	83.56	10	[redacted]
11			Regular	55.69	10	[redacted]
12		C (Corriente)	Malo	112.36	10	[redacted]
13	Industrial		Bueno	29.57	10	[redacted]
14		E	Regular	45	10	[redacted]
15		(Económico)	Malo	52.2	10	[redacted]
16		M (Medio)	Bueno	78.16	10	[redacted]

17		Regular	52.66	10	[redacted]
18		Malo	72.79	10	[redacted]
19		Bueno	108.76	10	[redacted]
20		Regular	106.62	10	[redacted]
21	S (Superior)	Malo	100.53	10	[redacted]

0.5	ZONA	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento
1	1A	331.93	10	[redacted]
2	1B	420.48	10	[redacted]
3	1C	529.94	10	[redacted]
4	1D	1339	10	[redacted]

101. Como se observa, en el presente asunto el Congreso del Estado de Sonora se distanció de manera importante de la propuesta presentada por el Municipio que pretendía la aprobación de incrementos superiores al promedio del resto de los municipios del Estado.

102. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

103. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extralimitado de sus facultades en este proceso dialectico, y al mismo tiempo es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuará de esa forma.

104. Es por ello que al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

105. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

106. **b.2. Grado de motivación exigido a la legislatura local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.**

107. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

108. Mediante el oficio que el Ayuntamiento de Moctezuma hizo llegar al Congreso del Estado de Sonora, se señaló que en las bandas y tablas

de valores, **se asemejan los valores catastrales a los valores comerciales de los predios urbanos y rurales, debido a que las bandas de valores urbanas estaban hasta en un 40% de su realidad; así como también en los predios de agostaderos y agricultura, destacando que en esta localidad solamente pagan impuestos o están registrados sólo un 47% de las propiedades.**

109. El treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Moctezuma (**no acompañó documentación comprobatoria o técnica alguna de lo manifestado en su escrito**[7]).

110. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los Municipios de Sonora. Al efecto, se invitó tanto al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), como a los presidentes municipales y sus representantes con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus municipios para el año dos mil diecisiete.

111. En uso de la palabra, en primer lugar, la Directora General de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción de conformidad con el artículo 115 constitucional apegado a los principios de proporcionalidad

[7] Inclusive el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que proporcionara, de ser el caso, los anexos que acompañó a su iniciativa, lo cual no fue desahogado en su momento.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas**[8]. Al respecto manifestó lo siguiente:

111.1 Los ayuntamientos presentan a ICRESON los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

111.2 Posteriormente se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

111.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

111.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

112. En lo que al caso interesa, el representante del Municipio de **Moctezuma** se presentó a la invitación efectuada por el Congreso, y explicó los motivos de su iniciativa al tenor de diverso argumentos entre los que destacan los siguientes[9]:

[8] Inclusive se menciona que el único municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

[9] Al respecto se observa el posicionamiento del ingeniero Héctor Sagasta, en el cual manifiesta lo siguiente: "*...Muy buenas tardes. Con el permiso de la presidenta, la diputada Payán, de esta Comisión de Presupuestos Municipales. Yo quiero decirles que quizá sea el único municipio pequeño del Estado de Sonora que esté ahorita aquí. En lo cual, una revisión que hacemos en los valores catastrales, considero que por lo menos* ***hacía 15 o 20 años en que no había una actualización en nuestro municipio****. Tan es así, que el valor en las periferias trae un valor de $13 el metro cuadrado de suelo urbano, lo cual es injusto, y la única posibilidad de nuestros municipios, los municipios pequeños, de tener una pequeña recaudación, es a través de los impuestos prediales y es a través de la traslación de dominio, que comentaba el compañero de Obregón. Platicando con la gente, con los ingenieros, tanto con los constructores, como con los evaluadores,* ***tratamos de asemejar los valores catastrales en un 70, 80% al valor real de las propiedades****. Y aquí podrán ver donde manejamos únicamente cuatro zonas: Traemos...En el centro trae un valor de $138 en Moctezuma.* ***En Moctezuma contamos con todos los servicios, urbanizado en su mayoría con concreto hidráulico, donde no pues hay concreto asfáltico o carpeta asfáltica****. Entonces ahí los terrenos... como ejemplo, la parte céntrica tiene un valor, ahorita, en el mercado, desde $1,000 hasta $2,000 el metro cuadrado, por ser Moctezuma el centro de la Sierra, donde hay una convergencia de cuatro carreteras y hay una plusvalía en las propiedades en el municipio. Estamos manejando $600, donde hay un incremento de 331%. ¿Por qué?* ***Porque yo considero que, por lo menos, hacía...desde el 2002 teníamos ya nosotros la facultad como municipio para poder hacerles la propuesta al Congreso del Estado en este sentido****. Pues quizá se va ver muy injusto, pero esa es la realidad. Además, Moctezuma es el primer municipio que* ***hizo un levantamiento con el apoyo decidido de ICRESON****, donde hicimos... con una brigada de ellos hicimos un levantamiento de todas las propiedades, en su mayoría urbanas, porque* ***el municipio solamente tenía registrado el 47% de la gente inscrita ante Catastro, entonces pues no había una participación****. Después de hacer una revisión, como presidente municipal, se me hace una cosa injusta y les hago una comparación: Los municipios que tienen 1000 habitantes tienen un 70% del presupuesto, cuando Moctezuma tiene más de 5000 habitantes, y la única forma es poder recaudar a través de la recaudación vía impuesto predial y traslación de dominio. Al igual, hacemos la propuesta...Le podemos pasar una copia, si me hace alguien el favor, a cada uno de los diputados...En los valores de los... perdón, en los valores de las construcciones,* ***también lo consideramos con los ingenieros civiles, los constructores, y aun así estamos muy por debajo en los valores y en las tablas de valores unitarios de construcción****. De igual manera, en lo que es el área en los terrenos al cultivo, totalmente desproporcionado, y les digo...les doy un ejemplo: En el caso de las tierras de temporal tienen un valor de $2000 una hectárea, cuando aquí en la ciudad, un metro cuadrado urbano, da más valor que una hectárea de una tierra susceptible al cultivo por temporal. Entonces esto esté hecho a conciencia. Un servidor ha pasado por la Sindicatura Municipal, tengo la experiencia de haber sido presidente y hacer presidido esta comisión en un tiempo, aquí en el Congreso del Estado. Lo hicimos preguntándole a la sociedad. Además, esto nos da la oportunidad de que la gente en realidad se refleje el valor real de su propiedad. Porque a veces se les quiere o se les hacen avalúos, los cuales son totalmente irreales, y yo se los decía en las reuniones que teníamos ahí, con ICRESON. Nos presentaron un avalúo en Moctezuma, de una gasolinera que vale quizá 2 o 3 millones de pesos y nos presentaban un avalúo de $180,000. Entonces esto nos va permitir a nosotros cobrar lo real, en concepto de traslación de dominio, pero también cobrar lo que es justo por impuesto predial. Para cualquier duda, pues por ahí les pasaron una copia, y con mucho gusto, estamos en la mayor disposición de poder contestarla. Muchas gracias*".

112.1 Los valores catastrales no habían sido actualizados en 15 o 20 años.

112.2 **Se trata de asemejar los valores catastrales en un 70 u 80% del valor de las propiedades.**

112.3 **En el Municipio se cuenta con todos los servicios, se encuentra urbanizado en su mayoría con concreto hidráulico, y donde no existe concreto asfáltico o carpeta asfáltica.**

112.4 **En el centro existe una convergencia de cuatro carreteras y hay una plusvalía de las propiedades.**

112.5 Es el primer municipio que realiza un levantamiento con apoyo decidido del ICRESON, porque solamente tenía registrado el 47% de la gente inscrita ante el catastro.

112.6 Los valores de las construcciones también se consideraron con los

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

ingenieros civiles, los constructores, y aun así se encuentran muy por debajo en los valores y en las tablas de valores unitarios de construcción.

112.7 Los incrementos propuestos además, dan la oportunidad de que la gente en realidad refleje el valor real de su propiedad, porque a veces se les realizan avalúos que resultan irreales.

112.8 Los incrementos propuestos permitirán al municipio cobrar lo real, en concepto de traslación de dominio, y lo justo por impuesto predial.

113. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la Comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los Municipios, los siguientes:

113.1 Respecto del tema de que existían municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, que sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad[10].

[10] Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: "...pero me gusta más la idea de que estos se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que... ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil te lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no? Porque el que compra, pues tiene la ventaja... Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos". Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el Instituto, los institutos correspondientes, los municipios, los cabildos, y a nosotros nos permite... Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado

113.2 Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad[11].

113.3 El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la Presidencia, en el gobierno federal, con relación a

a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta".

[11] En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los cabildos, y muy especialmente la de Nogales y Navojoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior... Si bien es cierto que como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los ayuntamientos, muy particularmente los incrementos inusuales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvieron aquí ninguno de los dos ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que estos ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro del predial. Sabemos que las finanzas de los municipios está complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojoa tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Allende, Juárez y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estaremos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familiar. De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la Gobernadora y que ha recorrido todos los municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro considero, importante sí, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupuestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, sí siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente (...)".

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

la regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

113.4 Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos municipios tenías varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior[12].

113.5 Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas, y peritos en la materia para que no haya un abuso, y en esa medida se recaude lo justo[13].

113.6 El dictamen propuesto por la Comisión, podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el ICRESON, y además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que se están actualizando las tablas[14].

[12] Véase el pronunciamiento del Dip. Flor Ayala Robles Linares: "(…) Nada más para comentar, que, pues que una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de todos los ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy…quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la de la Comisión de Hacienda, comentarle a los municipios, estaremos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos los ayuntamientos se ajusten a esa medida y esperando que los procedimientos, también de algunos municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante…"
(…)

[13] En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "(…) Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta, cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene…"
(…)

[14] Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "(…) Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el ICRESON, que son las tablas. Y esta

114. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha de cuatro de octubre tanto en lo general como en lo particular en el que se aprobaban **–en sus términos-** las iniciativas presentadas por diversos municipios, entre ellos el de **Moctezuma**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo[15].

115. De acuerdo con lo reseñado por la Comisión en el dictamen, el Municipio actor propuso lo siguiente:

> "…*asemejar los valores catastrales a valores comerciales de propiedades urbanas y rurales para el año 2017, para lo cual, según argumentos vertidos por las autoridades municipales, llevaron a cabo un levantamiento de todas las propiedades urbanas, con el apoyo de la Dirección de ICRESON,* ***debido a que se detectó que sólo el 47% de los propietarios estaban registrados y de éstos, sólo el 30% hace el pago correspondiente al impuesto predial, por lo que se revisó cual era el valor de los terrenos y estos estaban en un promedio del 20%, al 25% de su precio, al igual que en las construcciones, las cuales se contemplaban con un valor del 30% al 40% del valor real y en lo concerniente a los predios rurales, se detectó que sus valores eran totalmente inferiores a los valores reales, por lo que en estos casos se dan incrementos hasta equipararlos a un 80% del valor comercial, para lo cual se proponen los siguientes incrementos(…)***:". Al respecto, en el dictamen se reseñaron los diferentes incrementos que proponía el Municipio de Moctezuma, los cuales iban desde 29.57% el menor, hasta 1339.73% el mayor.

disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen.

[15] Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida Comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buelna Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez, y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

116. Cabe destacar, que la Comisión señaló en el dictamen que sus integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

117. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis, el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

118. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos propuestos que excedían de un 10%, por 11 municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento desmedido derivaría en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el Municipio cuente con más recursos.

119. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas- alegaron que la "complicada" situación financiera de los municipios requería la imposición de otras medidas como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos,

gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron que la obtención de mayores recursos para mejorar las finanzas de los municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

120. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto que aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al Artículo Primero, en el que precisamente se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

121. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas** indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaban a la propuesta porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García**, indicó lo siguiente:

> "...yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien porque tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el municipio sin hacerlo, **al igual que el municipio de Moctezuma** y otros más, es cierto los otros municipios no acudieron reunión, a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del gobierno federal que todos los municipios actualicen sus tablas de valores**

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

catastrales".

122. La decisión de modificar la iniciativa del Decreto a efecto de limitar los incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10% fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la Comisión.

123. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

124. La propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de que muy pocos predios pagan impuestos o están registrados, por lo que se buscó asemejar dichos valores a los valores comerciales.

125. El municipio actor indicó que las bandas de valores urbanos estaban hasta en un 40% de su realidad, así como también los predios de agostaderos y de cultura, respecto de los cuales se mencionó que solamente pagan impuestos o están registrados un 47% de las propiedades.

126. Cabe mencionar que en los trabajos legislativos efectuados en comisiones (a los cuales como se ha reseñado con antelación el Tribunal Pleno ha dado un peso específico y relevante en estos casos), se señalaron algunos elementos adicionales: que los valores catastrales no habían sido actualizados en años, que el municipio cuenta con todos los servicios y se encuentra urbanizado, que algunas

Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la Comisión.

131. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

132. De lo expuesto por el Municipio, la propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de que en las vialidades nuevas, con pavimento nuevo, no se puede generalizar el incremento para todas las áreas. Es decir, de la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, así como atender a los valores comerciales.

133. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora, concluye de una revisión de dichas iniciativas que el incremento desmedido del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora decidió modificar el decreto propuesto, a efecto de que se limitaran dichos incrementos y con ello no se aumentara de manera excesiva el pago de impuestos, de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

134. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las tablas de valores unitarios de suelo, con una justificación que esgrimió

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso local. Se advierte que las manifestaciones del Ayuntamiento expresaron **cuál era la justificación de incrementar el valor catastral de los predios de su municipio**: la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados.

135. De lo anterior, se colige que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa el Municipio de **Navojoa** expresó un razonamiento para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación.

136. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni su iniciativa fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos valuadores (inclusive cuando fueron requeridos, para el caso de existir, por el Ministro instructor).

137. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron incrementar dichos valores (entre ellos los trabajos de pavimentación y de vialidades nuevas), lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos en específico en lugar de otros, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

138. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las legislaturas de los Estados de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.

139. Es por ello que, para considerar una motivación técnica, los municipios al presentar sus iniciativas no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales por virtud del cual arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

140. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor- el Congreso local estaba obligado a emitir de expresar una motivación, aunque no de carácter técnica, puesto que –como se ha expuesto– la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

141. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **motivación básica**, en tanto se ofreció una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen la

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

propuesta del Municipio de **Navojoa**.

142. Como se relató, el Congreso del Estado de Sonora, se apartó de la iniciativa, con una motivación en particular. En un principio, la discusión del Pleno de la legislatura se centró en reconocer que el asemejar los valores catastrales a los valores comerciales podría ayudar a que existan mayores recursos disponibles para el Ayuntamiento a la luz de la "complicada" situación financiera de los municipios.

143. No obstante, el argumento –sin prejuzgar sobre la política tributaria adoptada- no guarda ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y construcción.

144. Lo anterior es así, pues no combate lo expresado por el municipio en el sentido de que existía la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, principalmente en trabajos de pavimentación y apertura de nuevas vialidades.

145. En virtud de que el estándar de motivación básica, impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que desvirtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte concluye que la legislatura del Estado de Sonora no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

146. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de **Navojoa** otorgó razonamientos básicos para sustentar su propuesta, entonces el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del

140. Además, el límite se estableció de manera general frente a las propuestas que fueron presentadas por la totalidad de los Municipios, sin reparar en estudiar las condiciones o circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal, pues no es posible que ello se realice de manera general frente a todos los Ayuntamientos, siendo que cada uno se desenvuelve en un contexto distinto económico y social.

141. Robustece lo anterior, el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particulares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los municipios **ante la presencia de razones** (básicas o técnicas) aportadas por ellos; a manera de ejemplo, desde la **controversia constitucional 18/2006** se sostuvo lo siguiente[16]:

> *"...Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el ayuntamiento actor, **pues tal como se sostuvo con anterioridad, dicha 'afectación' es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública Municipal**".*

142. Por su parte, al resolverse la **controversia constitucional 13/2006** se desprende que en aquél asunto, en dictamen que aprobó la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, se indicaba que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "se

[16] Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas[17]", lo cual fue desestimado en virtud de la declaratoria de invalidez que se efectuó en el precedente indicado.

143. De igual forma, al resolverse la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no había modificado la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se había limitado a señalar que algunas de las 320 colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuaba objetivamente las razones aportadas por el actor (en aquél caso de carácter técnico)[18]:

> *"Las razones que otorga el Congreso no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber hecho su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa pues el Congreso local* ***sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos****.*
> *En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación".*

144. Lo expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es

[17] Véase al respecto, la foja 64 del engróse respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.
[18] Véase al respecto, la foja 33 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 35, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.

necesario que las razones aportadas por la legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

145. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

146. Por tanto, no implica que las legislaturas de los estados no puedan o no deban tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquéllos aspectos que son de su competencia.

147. Más aún, la potestad tributaria (inclusive cuando se encuentra establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los gobernados en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la legislatura local se encontraba constreñida a desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "la afectación a las

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

cargas tributarias" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

148. Aunado a esto, es importante recordar que en el presente caso se está ante un grado de **distanciamiento alto** frente a la propuesta que presentó el municipio, por lo que el Congreso tenía la obligación de motivar de manera cualitativamente superior, con independencia de las razones aportadas por el Ayuntamiento, su decisión de limitar los incrementos propuestos; aspecto que indiscutiblemente aumenta el grado de escrutinio de las razones externadas por la legislatura estatal.

149. En consecuencia, toda vez que el Congreso local no actúo dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de **Moctezuma** se contravino el artículo 115 constitucional fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); y asimismo, actúo en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales; y en consecuencia, se declara **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

150. **SEXTO. Decisión y efectos.** Al resultar fundado el argumento del Municipio actor, se declara la **invalidez** del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de **Moctezuma**, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, **respecto de aquellos valores que habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%**; y, se procede a fijar los efectos de esta resolución:

151. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultad para determinar los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento, y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

152. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

153. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

154. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Ayuntamiento de Moctezuma, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora; así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así, lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos,

respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 210/2016, promovida por el Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora, fallada el dos de octubre de dos mil diecisiete en el sentido siguiente: "**PRIMERO.**- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.**- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Ayuntamiento de Moctezuma, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido. **TERCERO.**- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora; así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta". **Conste.**

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,

C E R T I F I C A:

Que esta fotocopia constante de treinta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 210/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.

Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil dieciocho.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2017 DIC 11 A 10:24
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
22 1760

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 163/2016, 171/2016, 216/2016 Y 210/2016.

Los integrantes de la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete, resolvieron los asuntos de referencia —entre otros aspectos— en el sentido de declarar la invalidez del Decreto número 88 por el que se aprueban las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2017.

Lo anterior, medularmente, porque la Legislatura Estatal no motivó de forma cualitativamente superior, las razones objetivas y razonables que justifiquen el alto distanciamiento entre lo aprobado por ese Congreso Local y las propuestas que realizaron los ayuntamientos actores para actualizar los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo respectivos.

Asimismo, se especificó que tal invalidez resultaba aplicable en relación con aquellos valores que, habiéndose propuesto por los municipios en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%, lo cual surtiría efectos a los 30 días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de los fallos correspondientes, bajo el entendido de que, en el referido plazo, el Congreso Estatal debería subsanar el vicio advertido.

Ahora, para llevar a cabo el análisis respectivo, se empleó como parámetro de control constitucional, respecto de la motivación objetiva y razonable que deben emplear los órganos legislativos locales para analizar las propuestas de los municipios, los siguientes estándares:

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

• Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el municipio. En este caso, se afirma que en la medida en que dicho distanciamiento aumente, generará una obligación del Congreso Estatal de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de motivos externados por el Municipio.

• Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el municipio. Se estima que pueden presentarse tres situaciones: 1) ausencia de motivación por parte del municipio, en cuyo caso el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional los motivos por los cuales deniega o se modifica la propuesta del municipio; 2) motivación básica, lo que sucede cuando se ofrece una motivación elemental o limitada, de modo que el parámetro de motivación de la Legislatura se incrementa, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los municipios; y, 3) motivación técnica, la cual se presenta cuando se formulan iniciativas con razonamientos pormenorizados, con un sustento técnico para justificar los elementos de la propuesta, en cuyo caso el Congreso está obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria la proposición del municipio y la necesidad de apartarse de ella.

Pues bien, respetuosamente manifiesto que si bien coincido con la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, lo cierto es que disiento de los estándares empleados en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las legislaturas locales y, en consecuencia, tampoco coincido con los efectos que la mayoría determinó que debían establecerse en los fallos de mérito.

Tal disenso se basa en las siguientes consideraciones:

Los municipios son los encargados de la recaudación, control y administración del impuesto predial, constituyéndose este gravamen en una de las principales fuentes de ingreso tributario de su hacienda a partir de mil novecientos ochenta y tres en que se reformó el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma de referencia se estableció, por una parte, que los municipios administrarían libremente su hacienda municipal y, por otra, que ésta se integraría con los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor y, en todo caso, con los siguientes:

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

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

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

Asimismo, con motivo de la posterior reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los ingresos que derivan de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los que provienen de la prestación de servicios públicos, las leyes federales no pueden limitar la facultad de los Estados para establecer esas contribuciones ni conceder exenciones en relación con las mismas; aunado a ello, las leyes locales no pueden establecer exenciones o subsidios al respecto a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

También con la reforma en comento, se permitió que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y, en contrapartida, las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

A efecto de determinar los alcances de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es oportuno hacer referencia al proceso legislativo que le dio origen.

Entre las diversas iniciativas que le dieron origen, se encuentra la de diputados del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, en ella se estableció —entre otras cosas— lo siguiente:

"(....) g) En materia hacendaria, se da vida mediante la correspondiente adición, al concepto de ley de hacienda municipal en el inciso a de la fracción cuarta del artículo 115, con el objeto de distinguirla de la nueva figura jurídica que en un tercer párrafo del inciso d de la citada fracción se propone: Acuerdo de observancia general tributario del ayuntamiento, con lo que se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad mediante el reenvío correspondiente al artículo 31 fracción cuarta constitucional, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

Esta es una de las adiciones más trascendentes, porque creemos que el concepto democrático y republicano de los ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y sobre todo política, para moderar

el nivel de las contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias legislaturas locales, conservando en estas sin embargo, la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia del pacto federal, las hipótesis de causación.

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende, bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora sí estricto, ámbito municipal.

[...]

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia, en un término de ciento veinte días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes, y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para estos tiene en materia de servicios públicos, la operación de dichas entidades Para Estatales.

[...]

k) A efecto de hacer congruente la potestad tributaria municipal que en materia de determinación de tasas, cuotas y tarifas se introduce en la presente iniciativa, se reforma la fracción cuarta del artículo 31 de la constitución, para introducir la relación, entre la propia constitución y normas de observancia general que de ella emanen, como marco del principio de proporcionalidad y equidad que hasta el texto vigente se encuentra referido exclusivamente a la ley, y no dar paso a que los ayuntamientos en el ejercicio de la facultad propuesta, intentaren apartarse de dichos principios imponiendo tasas, cuotas o tarifas inusitadas o irracionales.

[...]

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos conceptos de ingresos municipales. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual mediante acuerdos de observancia general tributarios, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicables a la citada ley conforme al artículo 31 fracción IV de esta Constitución. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y las legislaturas revisaran sus cuentas públicas; …"

En la parte conducente del dictamen de la cámara de origen —la de Diputados— fechado el quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, se señaló, en su parte conducente:

"4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

[...]

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

[...]

6. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, ésta Comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los Estado adecuen su marco jurídico. Así mismo, en dicho

transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, los Estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

[...]

9. Así mismo, se establece un cuarto artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (con lo que enfáticamente la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales."

[...]"

En el dictamen de la Cámara revisora sobre el particular se sugirió:

"(....) 18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las leyes de hacienda municipal, determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas estatales revisen las cuentas públicas municipales.

[...]

Asimismo en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logran establecer mejores condiciones

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

jurídicas para que los municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados, en aquellos rubros que la propia Constitución y la ley les otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitorias para mantener la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las entidades federativas. Adicionalmente, y a efecto de tener congruencia con las medidas tendientes a lograr un mayor control del gasto público, se abandona el concepto de 'revisar existente en el texto actual, para introducir como tarea exclusiva de las legislaturas estatales, la de 'fiscalizar' las cuentas públicas de los ayuntamientos. (....)"

De las reproducciones precedentes deriva lo siguiente:

- Que en algunas de las iniciativas de reforma constitucional que se aprobó el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en materia municipal, entre ellas la del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, pretendían otorgar a los ayuntamientos municipales una función legislativa en materia tributaria; esto es, que emitieran normas de observancia general en las que entre otros aspectos, debían establecer las tarifas y tasas para el cobro del impuesto predial.

- Este punto de iniciativa no se aprobó, sino que hubo modificaciones en el sentido de que fueran los ayuntamientos quienes en el ámbito de su competencia, propusieran a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, de los trabajos del Poder Reformador se infiere que tal propuesta tiene las siguientes características principales:

a) La proposición a la legislatura sobre la modificación de los valores unitarios de los inmuebles para igualarse a los de mercado corresponde a los ayuntamientos municipales, porque ellos están más cerca de la población y tienen mejores elementos para determinar el valor de los inmuebles sujetos a su circunscripción territorial.

b) Conocedores de las condiciones económicas de la población, a dichos ayuntamientos compete proponer al poder legislativo de su estado las tasas aplicables al impuesto predial.

c) Si de acuerdo con la reforma constitucional y su proceso deliberativo, a los municipios toca proponer las bases y tasas de los tributos sobre inmuebles, en la forma antes dicha, ello se debe precisamente a que se estima que son los entes con mayor conocimiento para ello, por la cercanía e inmediatez que los ayuntamientos tienen con la problemática inmobiliaria de su circunscripción territorial y el conocimiento que tienen de la situación económica de su población.

d) Pese a lo pretendido en algunas iniciativas, la reforma constitucional no acogió el proyecto de que el Ayuntamiento expidiera las leyes de los tributos que corresponden a su recaudación y control, deriva que en este aspecto, el poder legislativo conforme al artículo 116 de la Constitución Federal, sigue estando en el congreso local, pues la única facultad que se otorgó a los municipios fue la de "proponer" las bases y las tasas de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

e) Por ende, los ayuntamientos, al hacer la proposición de actualización de valores unitarios y tasas al congreso local, deben explicitar las razones y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

f) La reforma del artículo 115 constitucional, que permite proponer a los municipios las tablas de valores unitarios y tasas tributarias sobre la propiedad inmobiliaria, tuvo la finalidad básica de incrementar la recaudación del municipio, lo que implica que la reforma se hizo en su beneficio, para actualizar valores de la propiedad raíz conforme al valor de mercado que generalmente es más alto que el que aparece registrado catastralmente.

- Pese a todo lo anterior, la reforma al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, permite advertir que no fue intención del Poder Reformador otorgar a los ayuntamientos la facultad de legislar en materia tributaria sobre propiedad inmobiliaria; esta facultad, se mantuvo como propia de los congresos locales, quienes son los que deberán aprobar legalmente las reformas propuestas o modificarlas, prerrogativa que evidentemente implica que, en caso de modificación, deberán justificar su determinación de forma razonable, adecuada y objetivamente, ya que deberán desvirtuar la premisa consistente en que es el municipio quien cuenta con la mejor información y el mayor conocimiento en relación con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

En ese orden de ideas, de la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la propuesta que realicen los municipios en relación con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que se emplean en el cálculo de los tributos que graven la propiedad inmobiliaria —como el impuesto predial— forzosamente debe precisar detalladamente las razones que la sustentan y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

Esto, a su vez, genera también la obligación de los órganos legislativos estatales, de que en caso de que decidan no aprobar o modificar las propuestas que realicen los ayuntamientos, deberán justificar tal cambio de forma razonable, adecuada, suficiente y objetiva, pues no solo funcionan como un contrapeso de la facultad municipal, sino que, además, tal justificación debe ser tal que supere la premisa de la cual partió la reforma constitucional de mérito, consistente en el amplio conocimiento del cual gozan los municipios respecto del fenómeno inmobiliario y económico de su demarcación territorial.

Las consideraciones que preceden, sustentan mi disenso respecto de los estándares empleados por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

legislaturas locales en la "dialéctica legislativa" para modificar las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

En efecto, estimo que la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, permite concluir que los municipios no pueden modificar las tablas de valores de mérito sin justificar adecuada y plenamente, mediante razones suficientes, incluso respaldadas por los estudios técnicos y de mercado correspondientes, que procede la actualización que pretenden y que ésta realmente los acerca a los valores de mercado de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, en caso de que el congreso de la entidad federativa correspondiente no comparta la modificación propuesta, también se verá obligado a satisfacer un estándar de motivación alto, pues sólo así podría corresponder o desvirtuar la justificación técnica y de conocimiento de primera mano del municipio respectivo.

De ahí que difiero del criterio sustentado por la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal respecto de la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios como las legislaturas locales, en el caso de la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción.

En consecuencia, también disiento de los efectos ordenados en los asuntos que nos ocupan, pues de pretender subsanar los vicios del "diálogo legislativo" entre los municipios y el Congreso del Estado, se debió ordenar, tanto a aquéllos como a éste, realizar una motivación adecuada, objetiva y técnicamente suficiente, respecto del ejercicio de sus respectivas competencias, es decir, unos en relación con la propuesta que presentaran y, el otro, respecto de la modificación o ajustes que respecto de ésta llevara a cabo.

Por las razones expuestas en este voto particular, disiento del criterio mayoritario sustentado en los correlativos fallos.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,- - - - - - -

- C E R T I F I C A : -

Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 210/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.- - - - - - - - - - - - - Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil dieciocho.- - - - - - - - - - -

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-55 760

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2016
ACTOR: AYUNTAMIENTO DE NAVOJOA, SONORA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2017 NOV 30 A 11:44
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS
ETIENNE LUQUET FARIAS

Colaboradora: Ana Gabriela Fernández Vergara

SENTENCIA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete.

Vo. Bo.
Ministro:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2017 NOV -8 A 10:11
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
R2 4229

V I S T O S; Y,
R E S U L T A N D O:

Cotejó:

1. **PRIMERO. Demanda de controversia constitucional.** Por oficio recibido el dos de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ana Luz Aguilar González, en su carácter de Síndico Procuradora del Ayuntamiento de Navojoa, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

C O P I A
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

1.1. Del Poder Legislativo del Estado, la aprobación del Decreto número 88, por el que se aprueban, con modificaciones, las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentados por diversos Ayuntamientos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número 32 de fecha 20 de octubre de 2016. En particular, se impugna la modificación del primer artículo con el propósito de adicionar el segundo párrafo, así como los cambios realizados a los artículos segundo y tercero de dicho decreto al contemplar consecuencias directas que derivan de la aprobación antes mencionada.

1.2. Del Poder Ejecutivo del Estado, la omisión de no haber ejercido su facultad de hacer observaciones al Decreto número 88, aprobado por el Congreso del Estado; así como la expedición, promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora del mencionado decreto; y

1.3. Del Secretario de Gobierno del Estado, el refrendo del Decreto número 88.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados.** La parte actora considera fue violado el artículo 115 fracción IV, primer párrafo, incisos a) b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 2, primer párrafo, 56, 64, fracción XXXVIII BIS A, y 79, fracción XXII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

3. **TERCERO. Antecedentes.** Los antecedentes del caso son los siguientes:

3.1. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis se emitió el Dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento de **Navojoa**, mediante el cual se aprobó la propuesta de tabla de valores unitarios y de construcción para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete de dicho Ayuntamiento, el cual sería sometido a consideración del Cabildo.

El treinta de agosto de dos mil dieciséis, fue aprobado el acuerdo número 263, por el cual se aprobó el dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, respecto a la aprobación de las propuestas de tablas de valores unitarios de construcción y tabla de valores unitarios de suelo para aplicar en el año dos mil diecisiete.

3.3. Una vez recibida la propuesta en el Congreso del Estado de Sonora, en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Estado de Sonora, celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes –entre ellos el del Municipio actor en la presente controversia constitucional– a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la Comisión.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

3.4. Una vez aprobada por la Comisión, el día seis de octubre del mil año, se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.5. Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo que establecía lo siguiente:

> "(…) *El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana,* ***excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%***".

3.6. La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto 88, el cual fue publicado el veinte de octubre del mismo año, en el Boletín Oficial del Gobierno local el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. **CUARTO. Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

4.1. impugnó la falta de una debida argumentación y motivación, máxime que el Congreso del Estado modificó la propuesta

original del decreto sin otorgar una razón técnica que justificara dicho cambio. De lo anterior, la actora desprende que se violó el artículo 115 de la Constitución Federal, pues el Congreso estatal se extralimitó en sus facultades legislativas e invadió su esfera competencial al modificar su propuesta al ser una facultad exclusiva de los Ayuntamientos el proponer dichos planos y tablas de valores. Argumenta que los Municipios tienen las mencionadas facultades, pues tienen a su alcance los mayores elementos técnicos y financieros para determinar su administración, por lo que modificar su propuesta sin otorgar una justificación transgrede su autonomía administrativa.

4.2. Señaló que si bien, al Poder Legislativo le corresponde aprobar finalmente la propuesta, e incluso puede apartarse de ella, afirma que esto lo debe realizar mediante una explicación lo suficientemente convincente y no como en el caso que omitió totalmente explicar el porqué de su proceder.

4.3. Por último, el Ayuntamiento argumenta que existe una violación al principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, dado que la hacienda municipal tiene la facultad de asegurar ciertas fuentes de ingreso necesarias para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Por tanto, señala que las garantías constitucionales con las que cuenta un Municipio establecen que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria existe una potestad tributaria compartida, en tanto la decisión final de aprobar la propuesta de los Ayuntamientos, aunque ésta se encuentra condicionada por la

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Constitución Federal a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta con una debida motivación y fundamentación que tendrá que sustentar cualquier modificación.

5. **QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante proveído de dos de diciembre de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **216/2016** y, por conexidad con otras controversias constitucionales en ponencia, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. En auto de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Sonora, así como al Secretario de Gobernación de la entidad a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; requirió al órgano legislativo local para que al dar contestación a la demanda, envíe a este Alto Tribunal las documentales relacionadas con el decreto y mandó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. **SEXTO. Contestación.** Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan.

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que únicamente procedió a la promulgación, y ordenó la publicación del Decreto 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna

por vicios propios el proceso de creación de la norma en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. Asimismo, señaló que también es improcedente la controversia constitucional en relación al acto reclamado consistente en "no haber hecho uso de su facultad de hacer observaciones al decreto aprobador por el Congreso el Estado", toda vez que las controversias constitucionales son improcedentes contra el ejercicio del derecho de veto, pues constituye un medio de control político que no es susceptible de analizarse por esta Suprema Corte.

10. La **Secretaría de Gobernación** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del Decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución local, y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declarare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

11. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de que enviara los antecedentes del decreto número 88, acto reclamado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la mesa directiva del Congreso local remitió los documentos solicitados.

12. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de marzo de dos mil

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 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, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por exhibidas, se tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

13. **OCTAVO. Requerimientos**. El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor requirió al municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitieran: **a)** copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho municipio y en su caso, los anexos entregados; y **b)** las constancias que acrediten el acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de los documentos presentados en la sesión del Congreso en que el Presidente Municipal o su representante acudieron a explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10%.

14. De igual forma, se requirió al Congreso Local a efecto de que también entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor; así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los Municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por lo que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los Planos y Tablas de Valores

Unitarios de Suelo y Construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; y en su caso, copia certificada de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

15. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia el siguiente trece de junio, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de **Navojoa**, Sonora, la minuta de la comisión de presupuestos y asuntos municipales celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del estado Libre y Soberano de Sonora de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

16. Por su parte, el Municipio de **Navojoa** envió copia certificada del oficio de treinta de agosto de dos mil dieciséis, mediante el cual el Presidente Municipal de Navojoa, Sonora y el Secretario del Ayuntamiento remitieron al Congreso del Estado el acuerdo número 263, en el que el Pleno del Ayuntamiento de Navojoa aprobó la Tabla de Valores Unitarios de Construcción; así como la Tabla de Valores Unitarios de Suelo para aplicar en el año dos mil diecisiete.

C O N S I D E R A N D O:

17. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para reconocer de la presente

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

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 tratarse de un conflicto entre el Municipio de Navojoa, Estado de Sonora y los poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha Entidad Federativa.

18. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda tratándose de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma qúe dé lugar a la controversia.

19. El Decreto número 88 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

20. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos[1], cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete de noviembre y los días tres y cuatro de diciembre todos del años dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II

[1] Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre con fundamento en el Punto Primero, inciso n) del Acuerdo General 18/2013.

y III, de la Ley Reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

21. En consecuencia, si la controversia constitucional fue recibida en esta Suprema Corte el día dos de diciembre del dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presente asunto resulta oportuno.

22. **TERCERO. Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, procede analizar a continuación la legitimación de la parte actora **(A)** y de la parte demandada **(B)**.

23. **A. Legitimación activa.** Se reconoce legitimación al Municipio de Navojoa, Estado de Sonora para promover la presente controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal, y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria.

24. Además, promovió la controversia constitucional **Ana Luz Aguilar González** como Síndico del Municipio de Navojoa, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Instituto Electoral del Estado de Sonora, el diez de junio de dos mil quince[2].

25. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el Síndico del Ayuntamiento, cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere

[2] Foja 13 del expediente de la controversia constitucional 216/2016.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

26. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

27. Conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero -antes citado-, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En la presente controversia se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

29. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

30. En términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, el Poder Legislativo del Estado tiene el carácter de autoridad demandada, en virtud de que se trata del poder que emitió la norma general objeto de la presente controversia constitucional; y como tal, es de reconocérsele la legitimación pasiva en el presente medio de control

constitucional.

31. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete se impuso una multa a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

32. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a continuación se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia, cuenta con facultades suficientes para representar al poder legislativo del Estado de Sonora.

33. Al respecto, comparece **Brenda Elizabeth Jaime Montoya**, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del acuerdo número uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la circular número diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.[3]

34. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, establece que el Presidente, fungirá como representante legal del Congreso del Estado; por lo que, la titular de dicho cargo, se encuentra legitimada para comparecer en representación del Poder Legislativo del Estado.

[3] Fojas 169 a 175 del expediente principal.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

35. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

36. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al poder ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

37. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora compareció a juicio por conducto de **Nydia Melina Rodriguez Palomares**, Directora General de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince[4].

38. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan representar al titular del Poder Legislativo en controversias constitucionales; por lo que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

39. **b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora**

40. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos los Secretarios de Estado cuando intervienen en el refrendo de los decretos del poder legislativo, como es

[4] Foja 131 del expediente de la controversia constitucional 216/2016..

el caso, pueden tener legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

41. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Novena Época, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

> ***"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.*** *Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia"*

42. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, **Miguel Ernesto Pompa Corella**, Secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la Gobernadora del Estado el trece de

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

septiembre de dos mil quince[5].

43. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establecen que al frente de la Secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación; por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

44. **CUARTO. Causales de improcedencia.** De oficio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que debe declararse el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por el Municipio actor.

45. En su escrito de demanda, el Municipio de Navojoa señala, entre otros, como acto demandado de la Gobernadora del Estado de Sonora la omisión de no hacer uso de su facultad de hacer observaciones al Decreto aprobado por el Congreso del Estado, cuando es violatorio de la Constitución en perjuicio del Municipio de Navojoa, Sonora.

46. Sin embargo, de una revisión de sus conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno advierte que no se combatió dicho acto reclamado mediante la formulación de argumentos, y sin que tampoco se observe una causa de pedir clara que atribuya vicios propios al acto impugnado, pues todos sus conceptos de invalidez se dirigen al proceso de creación de la norma general por una indebida motivación; por lo que, en

[5] Foja 76 del expediente de la controversia constitucional 216/2016.

consecuencia, lo conducente es sobreseer respecto del mismo.

47. Al respecto, resulta aplicable la tesis P.VI/2011 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 888 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Novena Época, correspondiente al mes de agosto de dos mil once, la cual establece:

> *"**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.** Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."*

48. Al no advertirse de actualización de ninguna otra causal de improcedencia, se continuará con el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.

49. **QUINTO. Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

50. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez dos argumentos fundamentales: **(i)** que la legislatura del Estado no tenía facultades para modificar la iniciativa que presentó en los términos en lo que lo hizo, por lo que existió una invasión de esferas competenciales; y **(ii)** que el Legislador Estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

51. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer los 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.

52. Por su parte, las legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional es una potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de su fijación.

53. Así, desde este primer momento conviene calificar de infundado el argumento del Municipio actor en el sentido de que la legislatura del Estado no tenía competencia para modificar su iniciativa, pues esta Suprema Corte de Justicia ya ha determinado que se trata de una potestad tributaria compartida.

54. Sin que pase desapercibido que a juicio del Municipio actor la forma en la que la legislatura del Estado modificó la propuesta inicial a través del establecimiento de un límite generalizado de aumento en todos los municipios (topado a un 10%) "equivale a establecer los porcentajes de aumento que deben aplicarse". Pues ello en todo caso, será objeto de

un análisis de razonabilidad como se explicará en líneas posteriores.

55. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

56. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este Tribunal Pleno para la resolución de estos casos **(A)**, y de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto **(B)**.

57. **(A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una legislatura local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un Municipio.**

58. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

COPIA Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

59. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los ayuntamientos la competencia para proponer a las legislaturas estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y a las legislaturas estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

59.1. El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

59.2. El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

59.3. Los municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.

59.4. El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen

derecho —con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal— y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

59.5. Es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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.

59.6. Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

59.7. Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

59.8. En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

60. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, **fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo**.

61. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P./J. 124/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.*** *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se verá fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."*

62. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional

resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debían analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

63. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

64. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

65. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso local actúa como representante

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

de los intereses de los ciudadanos.

66. Así, la regulación de 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, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

67. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

68. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

69. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

70. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.*** *La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."*

71. Y en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL***

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. *El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."*

72. El principio de motivación objetivo y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

73. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá

un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

74. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

75. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

76. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

77. Se dice que existe un diálogo porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

78. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

79. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio **(a.1)**, y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio **(a.2)**.

80. **a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio**

81. El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado

de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

82. **a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.**

83. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

83.1. **a.2.1. Ausencia de motivación**. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

83.2. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

83.3. **a.2.2 Motivación básica**. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

83.4. **a.2.3. Motivación técnica**. En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

83.4.1. El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

83.4.2. No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una

aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

84. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos estatales**, debiendo destacar, que el trabajo de las Comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mejor conocimiento en materias específicas.

85. Sirven de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 113/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

> ***"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.*** *La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de*

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."

86. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P./J. 114/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES. *El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea sustancial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión puntuosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."*

87. También es necesario, atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real, y local. De tal forma, que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

88. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

89. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, tomo XX, correspondiente al mes de

Tomo CCI • Hermosillo, Sonora • Número 10 Secc. II • Jueves 1 de Febrero de 2018
Boletín Oficial
100

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

diciembre de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

> ***"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).*** *La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."*

90. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se utilizó la misma metodología, la valoración de la motivación y

fundamentación varío en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno[6].

91. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, atendiendo a lo manifestado por las partes, las pruebas presentadas, así como de todos los elementos con los que se cuenta al momento de resolver. Corresponde destacar que a partir de entonces han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

92. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

93. **(B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la legislatura estatal de limitar los incrementos propuestos por el municipio correspondiente se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.**

94. Ahora bien, una vez retomado todos los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para

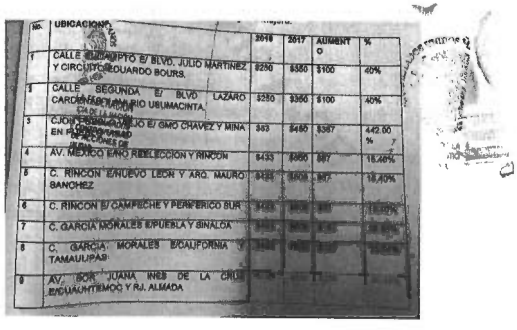
[6] En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución local prevela que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

hacerlo expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

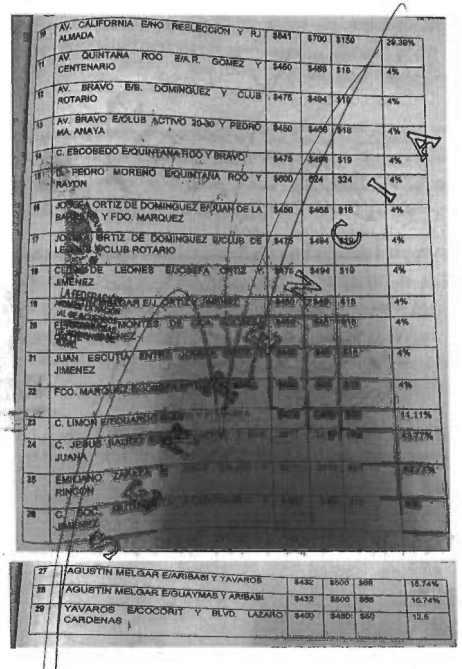
95. **b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la legislatura local frente a la propuesta presentada por el municipio.**

96. Sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio se advierte que efectivamente el Congreso del Estado modificó dicha propuesta. En el caso concreto del Municipio de Navojoa, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción[7]:



No.	UBICACIÓN	2016	2017	AUMENTO	%
1	CALLE EJIDATARIO E/ BLVD. JULIO MARTINEZ Y CIRCUITO EDUARDO BOURS.	$250	$350	$100	40%
2	CALLE SEGUNDA E/ BLVD. LAZARO CARDENAS Y CAMINO UBUMACINTA.	$250	$350	$100	40%
3	CJON. [illegible] E/ GMO CHAVEZ Y MINA EN [illegible]	$93	$480	$387	442.00 %
4	AV. MEXICO E/NO REELECCION Y RINCON	$433	$500	$67	15.46%
5	C. RINCON E/NUEVO LEON Y ARQ. MAURO SANCHEZ	$433	$500	$67	15.46%
6	C. RINCON E/ CAMPECHE Y PERIFERICO SUR	$433	$500	$67	15.46%
7	C. GARCIA MORALES E/PUEBLA Y SINALOA	$433	$500	$67	15.46%
8	C. GARCIA MORALES E/CALIFORNIA Y TAMAULIPAS	$433	$500	$67	15.46%
9	AV. SOR JUANA INES DE LA CRUZ E/CUAUHTEMOC Y RJ. ALMADA	$433	$500	$67	15.46%

[7] Cabe destacar que el Municipio Navojoa no presentó en su demanda las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, tal como lo entregaron al Congreso del Estado. Ahora bien, en los documentos que se recibieron en esta Suprema Corte como resultado del requerimiento ordenado en el acuerdo de fecha dos de junio de dos mil diecisiete, se encuentra las tablas con una relación de los aumentos propuestos. Sin embargo, las tablas aquí presentadas corresponden a los documentos que el Congreso del Estado remitió a esta Suprema Corte como consecuencia del requerimiento ya mencionado.



10	AV. CALIFORNIA E/NO REELECCION Y RJ ALMADA	$641	$700	$150	29.36%
11	AV. QUINTANA ROO E/A.R. GOMEZ Y CENTENARIO	$450	$468	$18	4%
12	AV. BRAVO E/B. DOMINGUEZ Y CLUB ROTARIO	$475	$494	$19	4%
13	AV. BRAVO E/CLUB ACTIVO 20-30 Y PEDRO MA. ANAYA	$450	$468	$18	4%
14	C. ESCOBEDO E/QUINTANA ROO Y BRAVO	$475	$494	$19	4%
15	C. PEDRO MORENO E/QUINTANA ROO Y RAYON	$600	$624	$24	4%
16	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ E/JUAN DE LA BARRERA Y FDO. MARQUEZ	$450	$468	$18	4%
17	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ E/CLUB DE LEONES Y CLUB ROTARIO	$475	$494	$19	4%
18	CLUB DE LEONES E/JOSEFA ORTIZ DE JIMENEZ Y LA FEDERACION	$475	$494	$19	4%
19	AV. [illegible] E/ORTIZ JIMENEZ Y [illegible]	$450	$468	$18	4%
20	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4%
21	JUAN ESCUTIA ENTRE [illegible] Y JIMENEZ	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4%
22	FCO. MARQUEZ [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	4%
23	C. LIMON E/[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	11.11%
24	C. JESUS GARCIA E/[illegible] JUANA	[illegible]	[illegible]	[illegible]	11.11%
25	EMILIANO ZAPATA E/[illegible] RINCON	[illegible]	[illegible]	[illegible]	11.11%
26	C. [illegible] E/[illegible] JIMENEZ	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
27	AGUSTIN MELGAR E/ARIBABI Y YAVAROS	$432	$500	$68	15.74%
28	AGUSTIN MELGAR E/GUAYMAS Y ARIBABI	$432	$500	$68	15.74%
29	YAVAROS E/COCORIT Y BLVD. LAZARO CARDENAS	$400	$450	$50	12.5

97. Tal como se desprende de esta tabla, la propuesta del Municipio de **Navojoa** presentaba básicamente un aumento general del 4% en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete. Sin embargo, muchos otros valores sí varían respecto del año anterior

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

en porcentajes más altos al 4%. Al respecto, el Ayuntamiento señaló en los documentos que remitió al Congreso que existen excepciones en los casos en que las calles se hayan pavimentado con concreto hidráulico y carpeta asfáltica; así como algunas zonas donde se equipararon al valor comercial.

98. De una revisión de la tabla antes presentada, se advierte que 16 de los 29 valores fueron modificados en un porcentaje mayor al 4% (cuatro por ciento), los cuales van desde un 11.11% (once punto once por ciento) hasta un 442% (cuatrocientos cuarenta y dos por ciento).

99. La legislatura estatal si bien en el dictamen del trabajo que realizó en la Comisión inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, en su discusión frente al Pleno del Congreso estatal modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos ayuntamientos entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo, al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DICTAMEN COMISIÓN	PROPUESTA APROBADA EN EL PLENO
Artículo Primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana,	**Artículo Primero**. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.

Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.	**El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**

100. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo fue eliminar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11% frente a los valores del ejercicio anterior. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe adminicularse con los valores que se insertaron al propio Decreto los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los municipios.

101. En otras palabras, la legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publicación en el Diario Oficial; es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores propuestos por el municipio (los cuales en términos del artículo tercero del propio decreto en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

102. No obstante lo anterior; es claro que al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquéllos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la legislatura.

103. El municipio actor propuso que todos los valores catastrales sufrieran un incremento. Sin embargo, el porcentaje de incremento no es igual para todos los valores, en 13 de 29 de los casos con un bajo porcentaje del 4%, los cuales no se ven modificados por los cambios introducidos por el Congreso.

104. Mientras que, en los 16 casos restantes, se proponían incrementos que oscilan entre el más bajo porcentaje de 11.11% y el más alto porcentaje de 442%. Es decir, poco más de la mitad de los incrementos propuestos eran superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, por lo que la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en ellos.

105. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este municipio y lo aprobado por el Congreso local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

106. En el caso concreto, en los valores que fueron modificados, el grado de distanciamiento del Congreso local de la propuesta del Municipio de Navojoa puede ser alto en algunos de los casos, como por ejemplo en

el caso del aumento más alto, de un 442%. Por el contrario, en otros de los valores el grado de distanciamiento sería mínimo, por ejemplo, en el caso del aumento propuesto del 11.11%.

107. Al respecto, puede ser de utilidad para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso:

	Ubicación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
1	CALLE EUCALIPTO E/BLVD. JULIO MARTÍNEZ Y CIRCUITO EDUARDO BOURS.	40%	10%	30%
2	CALLE SEGUNDA E/BLVD. LAZARO CARDENAS Y AV. RIO USUMACINTA	40%	10%	30%
3	CJON PUEBLO VIEJO E/BLVD CHAVEZ Y MINA EN PUEBLO VIEJO	442%	10%	432%
4	AV. MEXICO E/NO REELECCION Y RINCON	15.40%	10%	5.40%
5	C. RINCON E/NUEVO LEON Y ARQ. MAURO [illegible]SHEZ	15.40%	10%	5.40%
6	C. RINCON E/CAMPECHE Y PERIFERICO SUR	15.40%	10%	5.40%
7	C GARCIA MORALES E/PUEBLA Y SINALOA	38.56%	10%	28.56%
8	C. GARCIA MORALES E/CALIFORNIA Y TAMAULIPAS	38.56%	10%	28.56%
9	AV. SOR JUANA INES DE LA CRUZ E/CUAUHTEMOC Y RJ. ALMADA	45.45%	10%	35.45%
10	AV. CALIFORNIA E/NO REELECCION Y RJ ALMADA	29.39%	10%	19.39%
11	C. LIMON E/EDUARDO BOURS Y	11.11%	10%	1.11%

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

	PITAHAYA			
12	C. JESUS SALIDO E/AMADO NERVO Y SOR JUANA	43.77%	10%	33.77%
13	EMILIANO ZAPATA E/JESUS SALIDO Y RINCON	43.77%	10%	33.77%
14	AGUSTIN MELGAR E/ARIBABI Y YAVAROS	15.74%	10%	5.74%
15	AGUSTIN MELGAR E/GUAYMAS Y ARIBABI	15.74%	10%	5.74%
16	YAVAROS E/COCORIT Y BLVD. LAZARO CARDENAS	12.5%	10%	2.5%

108. Como se observa, en el presente asunto el Congreso del Estado de Sonora se distanció en algunos casos de manera importante de la propuesta presentada por el Municipio que pretendía la aprobación de incrementos superiores al promedio del resto de los municipios del Estado, particularmente en el "Callejón Pueblo Viejo E/GMO Chavez y Mina en Pueblo Viejo" donde se proponía un incremento del 442%, mientras que en otros, el porcentaje fue inferior, principalmente como se desprende de la tabla inserta con antelación, en 7 de 16 casos el grado de distanciamiento fue inferior a un 10%.

109. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

110. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extralimitado de sus facultades en este proceso dialectico, y al mismo tiempo es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuará de esa forma.

111. Es por ello que al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

112. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

113. **b.2. Grado de motivación exigido a la legislatura local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.**

114. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

115. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Navojoa, Sonora discutió la aprobación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, en el que se señaló que los valores se modificaban de manera general en un incremento del 4%, aunque también se modificaban los sectores en donde hubo obras realizadas según información proporcionada por Desarrollo Urbano que incluyen las calles que se pavimentaron, tomando en consideración los valores del mercado y equiparando también según el valor comercial que tengan en su zona.

116. El Ayuntamiento señaló en su dictamen, que los peritos valuadores que participaron en la formulación de las tablas explicaron que las modificaciones superiores a 4% variaban entre sí. Al respecto, se argumentó que en las vialidades nuevas, o con pavimento nuevo, no se puede generalizar el incremento para todas las áreas, ya que, por ejemplo, no es lo mismo pavimentar una calle en una zona popular, que en una zona residencial o en una zona de calidad media.

117. El Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Navojoa el doce de septiembre de dos mil dieciséis **(no acompañó documentación comprobatoria o técnica distinta a la que se indicó en párrafos precedentes)** para enseguida ser dictaminada por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales.

118. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión

de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los municipios de Sonora. Al efecto, se invitó tanto al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), como a los presidentes municipales y sus representantes con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus municipios para el año dos mil diecisiete.

119. En uso de la palabra, en primer lugar, la Directora General de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción de conformidad con el artículo 115 constitucional apegado a los principios de proporcionalidad y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas**[8]. Al respecto manifestó lo siguiente:

119.1 Los ayuntamientos presentan a ICRESON los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

119.2 Posteriormente se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

119.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

[8] Inclusive se menciona que el único municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

119.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

120. **Los representantes del Municipio de Navojoa no se presentaron a dicha sesión.**

121. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la Comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los Municipios, los siguientes:

121.1. Respecto del tema de que existían municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, se sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad[9].

[9] Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: …"pero me gusta más la idea de que esto se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que… ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil te lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no? Porque el que compra, pues tiene la ventaja…"Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos". Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el Instituto, los institutos correspondientes, los municipios, los cabildos, y a nosotros nos permite…Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta".

121.2. Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad[10].

121.3. El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la Presidencia, en el gobierno federal, con relación a la

[10] En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Aviles: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los peritos, y muy especialmente la de Nogales y Navojoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior… Si bien es cierto que como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los ayuntamientos, muy particularmente los incrementos prediales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvieron aquí ninguno de los dos ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que dichos ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro del predial. Sabemos que las finanzas de los municipios está complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojoa tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Aliende, Juárez y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estaremos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familiar. De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la Gobernadora y que ha recorrido todos los municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro considero, importante si, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupuestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, si siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente (…)".

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

121.4. Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos municipios tenías varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior[11].

121.5. Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas, y peritos en la materia para que no haya un abuso, y en esa medida se recaude lo justo[12].

121.6. El dictamen propuesto por la Comisión, podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el ICRESON, y además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que

[11] Véase el pronunciamiento del Dip. Flor Ayala Robles Linares: "(…) Nada más para comentar, que pues que una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de todos los ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy…quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la de la Comisión de Hacienda, comentarle a los municipios, estaremos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos los ayuntamientos se ajusten a esa medida y esperando que los procedimientos, también de algunos municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante…".
(…)
[12] En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "(…) Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta, cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene…".
(…)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se están actualizando las tablas[13].

122. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha de cuatro de octubre tanto en lo general como en lo particular en el que se aprobaban **–en sus términos-** las iniciativas presentadas por diversos municipios, entre ellos el de **Navojoa**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo[14].

123. De acuerdo con lo reseñado por la Comisión en el dictamen referido en el párrafo anterior, el Municipio actor propuso: *"aumentos generales en los valores catastrales del 4%, sin embargo, se presentaron diversas modificaciones en aquellas áreas donde se realizó pavimentación con concreto hidráulico y carpeta asfáltico y en algunas zonas que fueron equiparadas al valor comercial, con incrementos que van desde un 4% hasta un 442% en un caso específico"*.

124. Cabe destacar, que la Comisión señaló en el dictamen que sus integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que

[13] Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "(…) Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el ICRESON, que son las tablas. Y esta disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen.
[14] Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida Comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buelna Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez, y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

125. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

126. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos que excedían de un 11%, propuestos por 11 municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento propuesto deriva en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el municipio cuente con más recursos.

127. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas- alegaron que la "complicada" situación financiera de los municipios requería la imposición de otras medidas como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron que la obtención de mayores recursos para mejorar las finanzas de los municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

128. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto que aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al Artículo Primero, en el que precisamente se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

129. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas** indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaban a la propuesta porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García** indicó lo siguiente:

> "…yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, **sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien porque tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el municipio sin hacerlo,** al igual que el municipio de Moctezuma y otros más, es cierto los otros municipios no acudieron reunión, a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del gobierno federal que todos los municipios actualicen sus tablas de valores catastrales".**

130. La decisión de modificar la iniciativa del Decreto a efecto de limitar los incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10% fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la Comisión.

131. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

132. De lo expuesto por el Municipio, la propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de que en las vialidades nuevas, con pavimento nuevo, no se puede generalizar el incremento para todas las áreas. Es decir, de la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, así como atender a los valores comerciales.

133. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora, concluye de una revisión de dichas iniciativas que el incremento desmedido del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora decidió modificar el decreto propuesto, a efecto de que se limitaran dichos incrementos y con ello no se aumentara de manera excesiva el pago de impuestos, de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

134. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las tablas de valores unitarios de suelo, con una justificación que esgrimió

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso local. Se advierte que las manifestaciones del Ayuntamiento expresaron **cuál era la justificación de incrementar el valor catastral de los predios de su municipio**: la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados.

135. De lo anterior, se colige que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa el Municipio de **Navojoa** expresó un razonamiento para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación.

136. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni su iniciativa fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos valuadores (inclusive cuando fueron requeridos, para el caso de existir, por el Ministro instructor).

137. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron incrementar dichos valores (entre ellos los trabajos de pavimentación y de vialidades nuevas), lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos en específico en lugar de otros, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

SENTENCIA

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

138. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las legislaturas de los Estados de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.

139. Es por ello que, para considerar una motivación técnica, los municipios al presentar sus iniciativas no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales por virtud del cual arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

140. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor- el Congreso local estaba obligado a emitir de expresar una motivación, aunque no de carácter técnica, puesto que –como se ha expuesto– la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

141. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **motivación básica**, en tanto se ofreció una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen la

propuesta del Municipio de **Navojoa**.

142. Como se relató, el Congreso del Estado de Sonora, se apartó de la iniciativa, con una motivación en particular. En un principio, la discusión del Pleno de la legislatura se centró en reconocer que el asemejar los valores catastrales a los valores comerciales podría ayudar a que existan mayores recursos disponibles para el Ayuntamiento a la luz de la "complicada" situación financiera de los municipios.

143. No obstante, el argumento –sin prejuzgar sobre la política tributaria adoptada- no guarda ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y construcción.

144. Lo anterior es así, pues no combate lo expresado por el municipio en el sentido de que existía la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, principalmente en trabajos de pavimentación y apertura de nuevas vialidades.

145. En virtud de que el estándar de motivación básica, impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que desvirtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte concluye que la legislatura del Estado de Sonora no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

146. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de **Navojoa** otorgó razonamientos básicos para sustentar su propuesta, entonces el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

municipio actor para aumentar los valores unitarios de suelo y construcción con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso local en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis, pues, se apartó de la iniciativa, con un argumento que no guarda una relación directa o medianamente vinculada con las razones que fueron aportadas por el Municipio.

147. Además, el límite se estableció de manera general frente a las propuestas que fueron presentadas por la totalidad de los Municipios, sin reparar en estudiar las condiciones o circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal, pues no es posible que ello se realice de manera general frente a todos los Ayuntamientos, siendo que cada uno se desenvuelve en un contexto distinto económico y social.

148. Robustece lo anterior, el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particulares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los municipios **ante la presencia de razones** (básicas o técnicas) aportadas por ellos. A manera de ejemplo, desde la **controversia constitucional 18/2006** se sostuvo lo siguiente[15]:

> *"…Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el ayuntamiento actor, **pues tal como se sostuvo con anterioridad, dicha***

[15] Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

> ***'afectación' es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública Municipal".***

149. Por su parte, al resolverse la **controversia constitucional 13/2006** se desprende que en aquél asunto, en dictamen que aprobó la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, se indicaba que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "*se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas*[16]", lo cual fue desestimado en virtud de la declaratoria de invalidez que se efectuó en el precedente indicado.

150. De igual forma, al resolverse la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no había motivado de manera suficiente la modificación de la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se había limitado a señalar que algunas de las 320 colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuaba objetivamente las razones aportadas por el actor (en aquél caso de carácter técnico)[17]:

> *"Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa pues el Congreso local **sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos**.*
> *En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo*

[16] Véase al respecto, la foja 64 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.
[17] Véase al respecto la foja 33 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 95, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.

Tomo CCI • Hermosillo, Sonora • Número 10 Secc. II • Jueves 1 de Febrero de 2018
Boletín Oficial
112
COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

cierto es que el Congreso local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación".

151. Lo hasta aquí expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es necesario que las razones aportadas por la legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

152. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

153. Por tanto, no implica que las legislaturas de los estados no puedan o no deban tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquéllos aspectos que son de su competencia.

154. Más aún, la potestad tributaria (inclusive cuando se encuentra

establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los gobernados en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la legislatura local se encontraba constreñida a desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "la afectación a las cargas tributarias" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

155. Aunado a esto, es importante recordar que en el presente caso se está en algunos casos frente a un grado de **distanciamiento alto** en relación con la propuesta que presentó el municipio, por lo que el Congreso tenía la obligación de motivar de manera cualitativamente superior, con independencia de las razones aportadas por el Ayuntamiento, su decisión de limitar los incrementos propuestos; aspecto que indiscutiblemente aumenta el grado de escrutinio de las razones externadas por la legislatura estatal.

156. En consecuencia, toda vez que el Congreso local no actúo dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de **Navojoa** se contravino el artículo 115 constitucional fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); y asimismo, actúo en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales; y en consecuencia, se declara **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

157. **SEXTO. Decisión y efectos.** Al resultar fundado el argumento del Municipio actor, se declara la **invalidez** del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de **Navojoa**, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, **respecto de aquellos valores que habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%**; y, se procede a fijar los efectos de esta resolución:

158. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultad para determinar los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento, y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

159. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

160. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

161. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO.- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Ayuntamiento de Navojoa, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

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

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

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro

Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempañar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 216/2016, promovida por el Municipio de Navojoa, Estado de Sonora, fallada el dos de octubre de dos mil diecisiete en el sentido siguiente: "**PRIMERO.**- Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.**- Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia. **TERCERO.**- Se declara la invalidez del Decreto número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Navojoa, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido. **CUARTO.**- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora; así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta". Conste.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

33
FORMA A-53

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,- - - - - - -
- -**C E R T I F I C A:**- -
Que esta fotocopia constante de treinta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 216/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.- -
Ciudad de México, a veintiséis de enero de dos mil dieciocho.- - - - - - - - - - -

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

COPIA
Secretaría de Gobierno | Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
2017 DIC 11 A 10:24
22 4766

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 163/2016, 171/2016, 216/2016 Y 210/2016.

Los integrantes de la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete, resolvieron los asuntos de referencia —entre otros aspectos— en el sentido de declarar la invalidez del Decreto número 88 por el que se aprueban las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2017.

Lo anterior, medularmente, porque la Legislatura Estatal no motivó de forma cualitativamente superior las razones objetivas y razonables que justifiquen el alto distanciamiento entre lo aprobado por ese Congreso Local y las propuestas que realizaron los ayuntamientos actores para actualizar los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo respectivos.

Asimismo, se especificó que tal invalidez resultaba aplicable en relación con aquellos valores que, habiéndose propuesto por los municipios en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%, lo cual surtiría efectos a los 30 días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de los fallos correspondientes, bajo el entendido de que, en el referido plazo, el Congreso Estatal debería subsanar el vicio advertido.

Ahora, para llevar a cabo el análisis respectivo, se empleó como parámetro de control constitucional, respecto de la motivación objetiva y razonable que deben emplear los órganos legislativos locales para analizar las propuestas de los municipios, los siguientes estándares:

- Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el municipio. En este caso, se afirma que en la medida en que dicho distanciamiento aumente, generará una obligación del Congreso Estatal de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de motivos externados por el Municipio.

- Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el municipio. Se estima que pueden presentarse tres situaciones: 1) ausencia de motivación por parte del municipio, en cuyo caso el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional los motivos por los cuales deniega o se modifica la propuesta del municipio; 2) motivación básica, lo que sucede cuando se ofrece una motivación elemental o limitada, de modo que el parámetro de motivación de la Legislatura se incrementa, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los municipios; y, 3) motivación técnica, la cual se presenta cuando se formulan iniciativas con razonamientos pormenorizados, con un sustento técnico para justificar los elementos de la propuesta, en cuyo caso el Congreso está obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria la proposición del municipio y la necesidad de apartarse de ella.

Pues bien, respetuosamente manifiesto que si bien coincido con la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, lo cierto es que disiento de los estándares empleados en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las legislaturas locales y, en consecuencia, tampoco coincido con los efectos que la mayoría determinó que debían establecerse en los fallos de mérito.

Tal disenso se basa en las siguientes consideraciones:

Los municipios son los encargados de la recaudación, control y administración del impuesto predial, constituyéndose este gravamen en una de las principales fuentes de ingreso tributario de su hacienda a partir de mil novecientos ochenta y tres en que se reformó el

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno

contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma de referencia se estableció, por una parte, que los municipios administrarían libremente su hacienda municipal y, por otra, que ésta se integraría con los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor y, en todo caso, con los siguientes:

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

[...]

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

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

Asimismo, con motivo de la posterior reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los ingresos que derivan de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los que provienen de la prestación de servicios públicos, las leyes federales no pueden limitar la facultad de los Estados para establecer esas contribuciones ni conceder exenciones en relación con las mismas; aunado a ello, las leyes locales no pueden establecer exenciones o subsidios al respecto a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

También con la reforma en comento, se permitió que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propongan 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 y, en contrapartida, las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

A efecto de determinar los alcances de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es oportuno hacer referencia al proceso legislativo que le dio origen.

Entre las diversas iniciativas que le dieron origen, se encuentra la de diputados del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, en ella se estableció —entre otras cosas— lo siguiente:

"(....) g) En materia hacendaria, se da vida mediante la correspondiente edición, al concepto de ley de hacienda municipal en el inciso a de la fracción cuarta del artículo 115, con el objeto de distinguirla de la nueva figura jurídica que en un tercer párrafo del inciso d de la citada fracción se propone: Acuerdo de observancia general tributario del ayuntamiento, con lo que se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad mediante el reenvío correspondiente al artículo 31 fracción cuarta constitucional, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

Esta es una de las adiciones más trascendentes, porque creemos que el concepto democrático y republicano de los ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y sobre todo política, para moderar

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

el nivel de las contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias legislaturas locales, conservando en estas sin embargo, la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia del pacto federal, las hipótesis de causación.

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora al estado, ámbito municipal.

[...]

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia en un término de ciento veinte días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes, y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para éstos tiene en materia de servicios públicos la operación de dichas entidades Para Estatales.

[...]

k) A efecto de hacer congruente la potestad tributaria municipal que en materia de determinación de tasas, cuotas y tarifas se introduce en la presente iniciativa, se reforma la fracción cuarta del artículo 31 de la constitución para introducir la relación entre la propia constitución y normas de observancia general que de ella emanen, como marco del principio de proporcionalidad y equidad que hasta el texto vigente se encuentra referido exclusivamente a la ley, y no dar paso a que los ayuntamientos en el ejercicio de la facultad propuesta, intentaren apartarse de dichos principios imponiendo tasas, cuotas o tarifas inusitadas o irracionales.

[...]

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas

que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos conceptos de ingresos municipales. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual mediante acuerdos de observancia general tributarios, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicables a la citada ley conforme al artículo 31 fracción IV de esta Constitución. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y las legislaturas revisaran sus cuentas públicas; ..."

En la parte conducente del dictamen de la cámara de origen —la de Diputados— fechado el quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, se señaló, en su parte conducente:

"4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

[...]

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

[...]

6. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, ésta Comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los Estado adecuen su marco jurídico. Así mismo, en dicho

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, los Estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

[...]

9. Así mismo, se establece un diverso artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (con lo que, ordinariamente, la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales."

[...]"

En el dictamen de la Cámara revisora sobre el particular se sugirió:

"(....) 18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las leyes de hacienda municipal determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones en los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas estatales revisen las cuentas públicas municipales.

[...]

Asimismo en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logran establecer mejores condiciones

jurídicas para que los municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados, en aquellos rubros que la propia Constitución y la ley les otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitorias para mantener la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las entidades federativas. Adicionalmente, y a efecto de tener congruencia con las medidas tendientes a lograr un mayor control del gasto público, se abandona el concepto de 'revisar existente en el texto actual, para introducir como tarea exclusiva de las legislaturas estatales, la de 'fiscalizar' las cuentas públicas de los ayuntamientos. (....)"

De las reproducciones precedentes deriva lo siguiente:

- Que en algunas de las iniciativas de reforma constitucional que se aprobó el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en materia municipal, entre ellas la del Partido Acción Nacional de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, pretendían otorgar a los ayuntamientos municipales una función legislativa en materia tributaria; esto es, que emitieran normas de observancia general en las que entre otros aspectos, debían establecer las tarifas y tasas para el cobro del impuesto predial.

- Este punto de iniciativa no se aprobó, sino que hubo modificaciones en el sentido de que fueran los ayuntamientos quienes en el ámbito de su competencia, propusieran a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, de los trabajos del Poder Reformador se infiere que tal propuesta tiene las siguientes características principales:

a) La proposición a la legislatura sobre la modificación de los valores unitarios de los inmuebles para igualarse a los de mercado corresponde a los ayuntamientos municipales, porque ellos están más cerca de la población y tienen mejores elementos para determinar el valor de los inmuebles sujetos a su circunscripción territorial.

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

b) Conocedores de las condiciones económicas de la población, a dichos ayuntamientos compete proponer al poder legislativo de su estado las tasas aplicables al impuesto predial.

c) Si de acuerdo con la reforma constitucional y su proceso deliberativo, a los municipios toca proponer las bases y tasas de los tributos sobre inmuebles, en la forma antes dicha, ello se debe precisamente a que se estima que son los entes con mayor conocimiento para ello, por la cercanía e inmediatez que los ayuntamientos tienen con la problemática inmobiliaria de su circunscripción territorial y el conocimiento que tienen de la situación económica de su población.

d) Pese a lo pretendido en algunas iniciativas, la reforma constitucional no acogió el proyecto de que el Ayuntamiento expidiera las leyes de los tributos que corresponderían a su recaudación y control, deriva que en este aspecto, el poder legislativo conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, sigue estando en el congreso local, pues la única facultad que se otorgó a los municipios fue la de "proponer" las bases y las tasas de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

e) Por ende, los ayuntamientos, al hacer la proposición de actualización de valores unitarios y tasas al congreso local, deben explicitar las razones y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

f) La reforma del artículo 115 constitucional, que permite proponer a los municipios las tablas de valores unitarios y tasas tributarias sobre la propiedad inmobiliaria, tuvo la finalidad básica de incrementar la recaudación del municipio, lo que implica que la reforma se hizo en su beneficio, para actualizar valores de la propiedad raíz conforme al valor de mercado que generalmente es más alto que el que aparece registrado catastralmente.

• Pese a todo lo anterior, la reforma al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, permite advertir que no fue intención del Poder Reformador otorgar a los ayuntamientos la facultad de legislar en materia tributaria sobre propiedad inmobiliaria; esta facultad, se mantuvo como propia de los congresos locales, quienes son los que deberán aprobar legalmente las reformas propuestas o modificarlas, prerrogativa que evidentemente implica que, en caso de modificación, deberán justificar su determinación de forma razonable, adecuada y objetivamente, ya que deberán desvirtuar la premisa consistente en que es el municipio quien cuenta con la mejor información y el mayor conocimiento en relación con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

En ese orden de ideas, de la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la propuesta que realicen los municipios en relación con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que se emplean en el cálculo de los tributos que graven la propiedad inmobiliaria —como el impuesto predial— forzosamente debe precisar detalladamente las razones que la sustentan y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, bajo la premisa de que es el ente que mayor conocimiento tiene al respecto por su cercanía con el fenómeno inmobiliario y económico de su localidad.

Esto, a su vez, genera también la obligación de los órganos legislativos estatales, de que en caso de que decidan no aprobar o modificar las propuestas que realicen los ayuntamientos, deberán justificar tal cambio de forma razonable, adecuada, suficiente y objetiva, pues no solo funcionan como un contrapeso de la facultad municipal, sino que, además, tal justificación debe ser tal que supere la premisa de la cual partió la reforma constitucional de mérito, consistente en el amplio conocimiento del cual gozan los municipios respecto del fenómeno inmobiliario y económico de su demarcación territorial.

Las consideraciones que preceden, sustentan mi disenso respecto de los estándares empleados por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

legislaturas locales en la "dialéctica legislativa" para modificar las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

En efecto, estimo que la interpretación teleológica del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, permite concluir que los municipios no pueden modificar las tablas de valores de mérito sin justificar adecuada y plenamente, mediante razones suficientes, incluso respaldadas por los estudios técnicos y de mercado correspondientes, que procede la actualización que pretenden y que ésta realmente los acerca a los valores de mercado de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, en caso de que el congreso de la entidad federativa correspondiente no comparta la modificación propuesta, también se verá obligado a satisfacer un estándar de motivación alto, pues sólo así podría corresponder o desvirtuar la justificación técnica y de conocimiento de primera mano del municipio respectivo.

De ahí que difiero del criterio sustentado por la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, respecto de la gradación de la motivación que deben realizar, tanto los municipios, como las legislaturas locales, en el caso de la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción.

En consecuencia, también disiento de los efectos ordenados en los asuntos que nos ocupan, pues de pretender subsanar los vicios del "diálogo legislativo" entre los municipios y el Congreso del Estado, se debió ordenar, tanto a aquéllos como a éste, realizar una motivación adecuada, objetiva y técnicamente suficiente, respecto del ejercicio de sus respectivas competencias, es decir, unos en relación con la propuesta que presentaran y, el otro, respecto de la modificación o ajustes que respecto de ésta llevara a cabo.

Por las razones expuestas en este voto particular, disiento del criterio mayoritario sustentado en los correlativos fallos.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.-------

----------C E R T I F I C A :----------

Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de dos de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 216/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.----------

Ciudad de México, a veintiséis de enero de dos mil dieciocho.----------

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

COPIA
Secretaría de Gobierno
Boletín Oficial y Archivo del Estado

Boletín Oficial
Gobierno del Estado de Sonora

Tarifas en vigor

Concepto	Tarifas
1. Por palabra, en cada publicación en menos de una página.	$ 8.00
2. Por cada página completa.	$ 2,601.00
3. Por suscripción anual, sin entrega a domicilio.	$ 3, 781.00
4. Por suscripción anual por correo, al extranjero.	Derogado
5. Por suscripción anual por correo dentro del país.	Derogado
6. Por copia:	
a] Por cada hoja.	$9.00
b) Por certificación.	$51.00
7. Costo unitario por ejemplar.	$ 28.00
8. Por boletín oficial que se adquiera en fecha posterior a su publicación, hasta una antigüedad de 30 años	$ 96 .00

Tratándose de publicaciones de convenios – autorización de fraccionamientos habitacionales se aplicará cuota correspondiente reducida en un 75%

El Boletín Oficial se publicará los lunes y jueves de cada semana. En caso de que el día en que ha de efectuarse la publicación del Boletín Oficial sea inhábil, se publicará el día inmediato anterior o posterior. (Articulo 6to de la Ley 295 del Boletín Oficial.

El Boletín Oficial solo publicará Documentos Originales con firmas autógrafas, previo el pago de la cuota correspondiente, sin que sea obligatoria la publicación de las firmas del documento, (Articulo 6to de la Ley 295 del Boletín Oficial.)

La Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado le informa que puede adquirir los ejemplares del Boletín Oficial en las Agencias Fiscales de Agua Prieta, Nogales, Ciudad Obregón, Caborca, Navojoa Cananea, San Luis Rio Colorado, Puerto Peñasco, Huatabampo, Guaymas y Magdalena.

COPIA
Boletín Oficial y Archivo del Estado
Secretaría de Gobierno
ESTADO DE SONORA
Gobierno del Estado de Sonora