



---

# El problema constitucional de los alcances y límites a las potestades tributarias de carácter local. Caso Culiacán, decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción

## The Constitutional Issue Regarding the Scope and Limits of Local Tax Powers. Case of Culiacán, Decree Establishing Unitary Values of Land and Construction<sup>1</sup>

---

Sosa Arellano, Dasaev<sup>2</sup>

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Funcionamiento del impuesto predial y su vínculo con los principios contenidos en la Constitución Nacional y Local; III. Efectos de la recaudación de predial sobre otros conceptos de ingreso; IV. Determinación del segundo transitorio en tabla de valores catastrales; V. Procedimiento de controversia constitucional y resolución; VI. Política y efectos jurídicos de la resolución; VII. Conclusiones; VIII. Propuestas; IX. Fuentes consultadas.

### Resumen

El presente artículo elabora un análisis de la controversia constitucional suscitada entre el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa y el Ayuntamiento de Culiacán, derivado de la integración de un artículo transitorio que crea un mecanismo alternativo en el cobro del impuesto predial, el cual invalida el uso de los instrumentos sustantivos vigentes. También se evalúa el actuar de la SCJN, y se pone en tela de

---

<sup>1</sup> Recibido: 26/08/2024

Aceptado: 10/11/2024

<sup>2</sup> Profesor investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, Sistema Nacional de Investigadores, México.

<https://orcid.org/0000-0001-7835-8289>, [dasaev.sosa@uabc.edu.mx](mailto:dasaev.sosa@uabc.edu.mx).



juicio el grado de efectividad de las resoluciones en casos que tienen que ver con el ejercicio de diversas potestades en la definición de normas temporales que fijan las bases gravables del impuesto predial.

**Palabras clave:** impuesto predial, principios tributarios, controversia constitucional.

### **Abstract**

This article provides an analysis of the constitutional controversy that arose between the Legislative Power of the State of Sinaloa and the Municipality of Culiacán. The dispute originated from the inclusion of a Transitional Article that creates an alternative mechanism for property tax collection. This mechanism invalidates the use of existing substantive instruments, diverging significantly from the proposal put forth by the municipality under the constitutional powers stipulated in Article 115, Fraction IV. It also evaluates the actions of the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) and questions the effectiveness of its resolutions in cases concerning the exercise of various powers in defining temporary norms that establish the taxable bases of property tax.

**Keywords:** property tax, tax principles, constitutional controversy.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la estructura del Estado mexicano moderno es el de delimitar, de acuerdo al respectivo nivel de gobierno, las facultades y obligaciones que le corresponden, para que de esa manera se eviten los conflictos competenciales derivados de la invasión de funciones.

Sin embargo, la tarea es bastante compleja, considerando el desarrollo de las funciones públicas y los requerimientos de carácter económico inherentes a las mismas, situación que genera la necesidad de crear un sistema de financiamiento en el que interactúan todos los niveles de gobierno.

Es por ello que, durante las interacciones necesarias para definir el rumbo de las mecánicas de financiamiento, es posible que se susciten conflictos, entre las partes



involucradas y que, a su vez, esto decante un procedimiento de controversia constitucional, tal es el caso que a continuación se desarrolla.

## **II. FUNCIONAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SU VÍNCULO CON LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LOCAL**

Para explicar la problemática, es menester comenzar por dar pormenores sobre la forma en la que opera el sistema de financiamiento de carácter municipal, con la finalidad de que se observe el método en el que se relacionan facultativamente los distintos poderes del Estado y la federación, para definir su estructuración.

Sobre esto, es relevante señalar que, en el ámbito, municipal los ingresos se encuentran supeditados en forma directa e indirecta a las determinaciones que las autoridades Estatales y Federales realizan, ya sea al momento de construir el esquema legal de carácter tributario, así como en la aplicación de las normas de coordinación fiscal respecto al reparto de participaciones y aportaciones Estatales y Federalizadas.

El impuesto predial, se trata de la contribución que más participa económicamente a cumplir con el presupuesto público determinado a favor de los ayuntamientos, de donde se observa que, un municipio como el de Culiacán Sinaloa percibió por este instrumento el 59% de sus ingresos por impuestos, durante el año 2019<sup>3</sup> según lo dispone la Ley de Ingresos de dicho ejercicio fiscal.

Esta circunstancia es el común denominador de las finanzas públicas municipales, y es por ello que constitucionalmente se creó un sistema de protección, basado en el principio de no afectación a gasto público municipal que contempla las contribuciones sobre bienes inmuebles y cobro de derechos por el ofrecimiento de servicios o goce de bienes públicos, como elementos tributarios sobre los cuales,

---

<sup>3</sup> Dictamen Número 42 (H. Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2018, pp. 19-20).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_42.pdf)



existe una restricción al parlamento, para que, en ningún caso, pueda generar subsidios o exenciones fiscales sobre estos conceptos de ingreso.

Lo anterior es así por una parte debido a que la figura del municipio no cuenta con órganos legislativos que le permitan incidir sobre el diseño de sus propios elementos contributivos, y, al quedar supeditado a las decisiones que desde el Congreso del Estado definan, es evidente que demasiada libertad desde dicho poder estatal o en el federal podría afectar el funcionamiento del ayuntamiento.

Es decir, en este caso particular, el municipio se ve afectado por la aplicación del principio de legalidad tributaria, señalado en el artículo 31 Fracción IV de la Constitución, mismo que implica que, las contribuciones desde el punto de vista formal o material, solamente pueden ser creadas por medio de un instrumento legislativo<sup>4</sup>.

De esta manera, es el Órgano legislativo Estatal el facultado para determinar las contribuciones necesarias para cubrir parte del presupuesto municipal, así como incidir en la definición, aprobación, modificación o rechazo de los diversos elementos que conforman los gravámenes, sus obligaciones formales y materiales.

Esto considerando lo estipulado por la Constitución del Estado Soberano de Sinaloa que a la letra menciona en su artículo 43 lo siguiente:

Art. 43. Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

III. Decretar toda clase de imposiciones tributarias necesarias para cubrir el presupuesto.

XXV. Expedir Leyes de carácter fiscal y establecer, mediante disposiciones generales, las bases y supuestos para el otorgamiento de subsidios, estímulos e incentivos y para la condonación de adeudo a favor del Estado.

En el caso del impuesto predial, esta relación sustancial queda plasmada a través de diversos instrumentos, considerando que, elementos como los sujetos, objetos, hechos imponible, tasas, cuotas y algunos beneficios fiscales, se desarrollan por

---

<sup>4</sup> Sonia Venegas, *Derecho fiscal* (México: Editorial DIKAI, 2021), 21.



medio del ordenamiento denominado Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa (LHMES) que regula el caso bajo análisis.

En cambio, si bien la base gravable del impuesto también se encuentra conceptualizada en la Mencionada LHMES, realmente para determinar su cálculo, este instrumento se vincula al Decreto por el que se establece los valores unitarios de suelo y construcción de los distintos municipios, también conocido coloquialmente como “Tablas Catastrales”, en donde se determinan de acuerdo con la Ley de catastro, los valores de suelo sectorizados y las metodologías para calcular el valor de la construcción.

Ahora bien, es importante hacer mención de que, esta normativa se trata de un decreto legislativo, situación que implica el desarrollo de un procedimiento parlamentario con particularidades, como la participación de la autoridad municipal en la entrega de una propuesta sobre la que se basará la discusión, que tendrá como resultado la modificación, aprobación o rechazo de la misma.

En el Estado de Sinaloa, el predial se puede aplicar utilizando dos distintas modalidades, siendo la primera la aplicable a zonas urbanas y la segunda a predios rústicos, sin embargo, por su participación y para efectos del caso planteado en este artículo, se delimitará la explicación a la metodología de cálculo de gravamen del impuesto predial urbano.

En esta modalidad, se consideran sujetos todas aquellas personas que cuenten con derechos sobre bienes inmuebles que se encuentren dentro de los límites de la zona urbana municipal, a los cuales se aplicaran las cuotas fijas y tarifas progresivas al millar estipuladas en el artículo 35 Fracción I de la LHMES, mismas que se actualizan y publican anualmente de acuerdo con el artículo 36 del mismo instrumento.

En relación con lo anterior, para hacer efectivas las tarifas antes mencionadas, resulta necesario contar con una base gravable, misma que es regulada por los contenidos del artículo 34 y 39, que nos remiten a la aplicación de la Ley de Catastro



del Estado de Sinaloa y el Decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción para los distintos municipios.

Para comprender el concepto de base gravable, Hugo Carrasco explica que:

...es la cuantía respecto de la cual se determina la contribución a cargo del sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, por ejemplo: la renta percibida, número de litros producidos, etc.

La base gravable debe estar medida de alguna manera por el precio, el valor, el peso, el volumen, la altura, la longitud, la superficie, la profundidad, el grueso o cualquier otra forma medible.<sup>5</sup>

Es importante agregar que, las contribuciones al momento de ser desarrolladas legislativamente deben guardar una armonía respecto de los elementos que la componen, por ello, resulta lógico considerar que la base gravable del impuesto predial denominado valor catastral, guarde una íntima relación con el objeto de la contribución como lo es la propiedad inmobiliaria.

De esta manera, por medio de la configuración elemental detallada a través de distintos instrumentos normativos, como las “Tablas Catastrales” y la LHMES, es posible llegar a determinar el impuesto predial.

Por lo anterior, es evidente la gran influencia que tiene el Congreso del Estado sobre las capacidades recaudatorias de los municipios, razón por la cual, el constituyente, tuvo a bien establecer ciertos límites a la actividad de la Federación y de los Estados que pudieran evitar los daños a las frágiles finanzas públicas municipales.

Para lograr lo anterior, la Constitución Nacional señala en el artículo 115 Fracción IV el denominado principio de no afectación a gasto público municipal, el cual define directrices específicas para que las legislaturas federales no determinen en el ámbito de sus facultades legislativas, impedimentos a cargo de los municipios respecto del cobro de contribuciones relacionadas con bienes inmobiliarios y derechos por uso de bienes públicos o prestación de servicios del ayuntamiento.

---

<sup>5</sup> Hugo Carrasco, *Derecho fiscal I* (México: IURE Editores, 2010), 156.



Sumado a esto, también prohíbe a las legislaturas Estatales para agregar exenciones o subsidios sobre las mismas contribuciones señaladas en los incisos a y c del artículo 115 Fracción IV, con la excepción de aquellos bienes de dominio público, siempre que estos no sean concesionados al sector privado para fines diversos a los asignados en su origen.

Por otro lado, genera los principios de libre administración de hacienda y el de integridad de las finanzas públicas municipales, para que no sea posible limitar al ayuntamiento en el acceso a los recursos que le corresponden y su gestión.

En el caso del principio de libre administración, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la ha acotado al determinar que, este solo hace referencia a los ingresos determinados por el artículo 115 fracción IV, tal como se señala a continuación:

Están sujetos al régimen de libre administración municipal los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>6</sup>

En relación con el principio de integridad, es importante hacer la aclaración de que este, se encuentra íntimamente vinculado con el principio que se explicó anteriormente, tomando en consideración que, su objetivo es garantizar la libre hacienda municipal, y que, si no es posible contar en tiempo y forma con los recursos económicos determinados por la Ley de Ingresos y presupuestados en los distintos niveles de gobierno incluyendo las participaciones y aportaciones federalizadas y estatales, entonces no habría recursos suficientes para ejercer cualquier administración, tal como lo menciona la SCJN:

Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción

---

<sup>6</sup> Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019), 9.  
[https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3\\_193872\\_3906.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3_193872_3906.docx)



puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.<sup>7</sup>

Con esto, es observable el grado de protección que la constitución ofrece al municipio por encontrarse circunstancias de fragilidad, frente a las decisiones político legislativas que pueda llegar a tomar el órgano Estatal o el Federal.

Además, es pertinente mencionar, que estos principios, vinculados con la interacción de organismos de distintos niveles de gobierno, son objeto de análisis de la Suprema Corte, para resolver el caso de controversia materia del presente artículo.

### **III. EFECTOS DE LA RECAUDACIÓN DE PREDIAL SOBRE OTROS CONCEPTOS DE INGRESO**

Ahora bien, resulta importante explicar la interacción existente entre los ingresos propios entre los que se incluye el impuesto predial y los que tienen su origen en el reparto federalizado y estatal, con la intención de que se pueda dimensionar, los efectos financieros derivados su conformación y respecto a las decisiones de la SCJN.

Sobre la distribución del ingreso de los municipios, es importante mencionar que, este nivel de gobierno particularmente se sostiene mayoritariamente con aportaciones y participaciones Federalizadas y Estatales, en donde las primeras se tratan de ingresos etiquetados para el pago de determinado concepto presupuestal, mientras que las segundas, pueden ser administradas de manera autónoma por las alcaldías y representan la mayor parte de las percepciones de estas haciendas.

Respecto a esto, Madrigal Delgado<sup>8</sup> explica que desde 1980 con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se concentraron las facultades recaudatorias, restando también responsabilidades presupuestales a los

---

<sup>7</sup> Controversia Constitucional 13/2017 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020), 11.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29409>

<sup>8</sup> Guadalupe Madrigal Delgado. (2021) Recaudación del Impuesto predial en México: desafío del federalismo Fiscal, *Revista Investigación Administrativa del Instituto Politécnico Nacional* 127, núm. 50 (2021): 138-139.

<https://doi.org/10.35426/iav50n127.09>



ayuntamientos, lo que ha generado una centralización del ingreso, que no ha contribuido al desarrollo de los sistemas tributarios locales.

Sobre la importancia de este concepto hacendario Moreno Ayala agrega que:

Las transferencias federales, tanto condicionadas como no condicionadas, están determinando una dependencia absoluta de los gobiernos locales hacia el Gobierno federal, ya que representan 89% de los ingresos de las entidades federativas y 79% para el caso de los municipios.<sup>9</sup>

Cabe señalar que, para el ejercicio fiscal 2023, el municipio de Culiacán integrará por concepto de participaciones y aportaciones, un monto de al menos 2909 millones de pesos<sup>10</sup>, compuestas mayoritariamente por aquellas cuyo origen se encuentra en la Federación.

Por ello es muy importante explicar el método señalado por la Ley de Coordinación Fiscal y la ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa, que detallan formulas compuestas por distintas variables que buscan lograr la distribución de los recursos de captación Federal entre los Estados y después hacia los ayuntamientos.

Para explicarlo, es necesario mencionar que, desde su creación en 1980, la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación estableció la existencia de distintos fondos de participación<sup>11</sup>, por medio de los cuales, las entidades federativas pueden acceder a un porcentaje determinado respecto de los ingresos que por contribuciones federales percibe la administración central.

Ahora bien, también en los Estado se han establecido normas de coordinación fiscal que integran fondos de participación distribuibles entre los municipios que forman parte de la entidad respectiva, en donde se reparte, una proporción de los ingresos

---

<sup>9</sup> José Gerardo Moreno Ayala, "Clústeres fiscales municipales en la Zona Metropolitana de Monterrey", *Revista Facultad De Ciencias Económicas* 28, núm. 1 (2015): 96.

<https://doi.org/10.18359/rfce.4508>

<sup>10</sup> Ley de Ingresos de Culiacán Rosales para el Ejercicio Fiscal 2023 (Congreso del Estado de Sinaloa, 2022). [https://apps.culiacan.gob.mx/gaceta/archivos/SUPLEMENTO\\_DICIEMBRE\\_LEY\\_DE\\_INGRESOS\\_2023.pdf](https://apps.culiacan.gob.mx/gaceta/archivos/SUPLEMENTO_DICIEMBRE_LEY_DE_INGRESOS_2023.pdf)

<sup>11</sup> Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal en México* (México: UNAM, 1985), 82.

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9816>



federalizados que recibe la entidad, así como de la recaudación propia producto de contribuciones de carácter local

Por ello, al observar la importancia en la conformación de ingresos de los ayuntamientos, es relevante considerar las variables que explican la metodología de la distribución, que, en los fondos mayoritarios, utilizan, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la recaudación del Impuesto predial, el crecimiento en la captación de cuotas por potabilización de agua, número de población, así como el índice recaudatorio de otros conceptos contributivos.

Lo anterior, es notable en el establecimiento de las fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa, sobre la distribución del Fondo Estatal de Participaciones derivado del artículo 3 Bis y el Fondo de Fomento Municipal establecido en el artículo 3 Bis D de la Ley en comento.

Para Macedonio Rodríguez<sup>12</sup>, la autonomía de los ayuntamientos reside principalmente en la autosuficiencia financiera, considerando que es deseable contar con los recursos materiales necesarios, sin embargo, también resulta importante observar el origen de los ingresos, tomando en cuenta que en general, las haciendas de esta entidad, se sostienen con transferencias estatales y federales y las recaudaciones provenientes de contribuciones municipales.

Cabe mencionar que, el incremento de la recaudación de ingresos propios incide sobre las evaluaciones que, tienen por objetivo el de medir el grado de autonomía financiera que tienen los municipios respecto a los Gobiernos Estatales y la Federación, mismas que observan fundamentalmente el desempeño de este impuesto en particular<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Macedonio Rodríguez y Jorge Chavoya, "Capacidades fiscales: un comparativo de los ingresos municipales del área metropolitana interestatal Bahía de Banderas y Puerto Vallarta, Jalisco", *Expresión Económica*, núm. 45 (2021): 80. <https://doi.org/10.32870/eera.vi45.1011>

<sup>13</sup> Guadalupe de Jesús Madrigal-Delgado, "Modelo para estimar el desempeño fiscal municipal utilizando un método de regresión lineal múltiple", *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 74 (2024): 5. <https://doi.org/10.22136/est20241939>



Es por esto que, cuando se habla de la fragilidad de las finanzas municipales, debe considerarse dentro de estas, la susceptibilidad que tienen, sobre las variaciones en los instrumentos de recaudación, debido a que, no solo afectan la recaudación de un elemento tributario particular, sino que tienen efectos sobre la captación de participaciones federalizadas y Estatales.

#### **IV. DETERMINACIÓN DEL SEGUNDO TRANSITORIO EN TABLA DE VALORES CATASTRALES**

Ahora bien, como se señaló con anticipación, el impuesto predial cuenta con una base gravable que integra al decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción (Tablas de Valores Catastrales) como elemento instrumental para calcular el valor catastral de un bien inmueble objeto del impuesto.

Es por ello que, de la definición de esta norma, dependen las cuantías sobre las cuales se aplicaran las determinadas tasas variables establecidas en la LHMES y sus correspondientes actualizaciones, por ello el aumentar, por ejemplo, los valores de suelo, automáticamente tendría como resultado el incremento en las responsabilidades de pago de los sujetos pasivos.

Cabe mencionar que la Constitución Política Nacional, determina facultades específicas en la construcción de este documento en donde el ayuntamiento participa en la definición de una propuesta sobre Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones que sirven como base para la determinación del impuesto predial, misma que debe ser enviada al Poder Legislativo para que sea este quien determine su conformación<sup>14</sup>.

En relación con esto, la Ley de Catastro del Estado de Sinaloa (LCES) en su artículo 55 establece el procedimiento a seguir para la definición de los valores unitarios de suelo y construcción, en donde especifica, que es el Instituto Catastral, quien en primer término enviará la propuesta de valores y mecánicas a la Junta Municipal,

---

<sup>14</sup> Jorge Ibarra Salazar y Lida Sotro Cervantes, “El efecto de la frontera en la recaudación del predial”, *Estudios Demográficos y Urbanos* 36, núm. 2 (2021): 359. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i2.1904>



para que sea aprobada, modificada o rechazada, y en caso de ser aprobada, este envíe al H. Congreso del Estado de Sinaloa la iniciativa de Decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción del municipio, para que el poder legislativo se decante sobre su aprobación modificación o rechazo.

Así, la autoridad legislativa en el año 2018, decidió unilateralmente incorporar en el contenido del señalado decreto para el ejercicio fiscal 2019, un artículo segundo transitorio en los siguientes términos:

ARTÍCULO SEGUNDO. Durante el año 2019, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendrá incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, en apoyo a la economía de los contribuyentes.<sup>15</sup>

Al establecer esta disposición, el congreso anula las actualizaciones de las tablas catastrales base del gravamen, que al menos deberían incrementarse de acuerdo con la inflación determinada por el INEGI.

De esta manera, al no poder aplicar las nuevas mecánicas de pago, el municipio sufre un detrimento en términos reales de las finanzas públicas, considerando que los ingresos deben ser suficientes para cubrir el gasto público, obligándolo a depender aún más de las aportaciones y participaciones federalizadas y Estatales, incluso llegando a solicitar deuda pública para cubrir necesidades.

## **V. PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y RESOLUCIÓN**

Para resolver las posibles intromisiones en la esfera jurídica de los distintos poderes o niveles de gobierno, la constitución contempla a la Controversia constitucional como el mecanismo idóneo para solucionar estos conflictos.

Dicho instrumento se encuentra fundamentado en lo señalado por el artículo 105, y faculta a la Suprema Corte de justicia de la Nación según la fracción I inciso i), para resolver los conflictos que, por la constitucionalidad de las normas, o actos de

---

<sup>15</sup> Decreto Número 42. Que establece los valores unitarios del suelo y de las construcciones del municipio de Culiacán (H. Congreso del Estado de Sinaloa, 2018), 136.  
[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto_42.pdf)



autoridad se puedan suscitar entre un Estado y un municipio, dando pie al inicio del procedimiento.

Es menester señalar que, dicho procedimiento genera por parte de la Corte, la elaboración en un primer término, de la valoración de procedencia, a través de observar la legitimación tanto activa como pasiva<sup>16</sup>, la cual es clara, a través de observar la autonomía con la que cuentan las autoridades involucradas y la enumeración inscrita en el contenido del artículo 105 Fracción I de la Constitución Política Nacional.

Una vez hecho lo anterior, se procede a la realización de un análisis que implique, por una parte, la interpretación de los contenidos constitucionales desde el punto de vista axiológico y por otro lado la definición de los alcances facultativos que otorga el instrumento fundamental.

Sobre esto Cesar Astudillo, al hacer un desarrollo sobre las dificultades en la implementación de tribunales constitucionales que realicen dichas tareas, concluye que existe la necesidad fáctica y "... trascendente, de que los interpretes supremos cuenten con márgenes de libertad suficientemente amplios para poder reaccionar frente a los distintos requerimientos del sistema constitucional".<sup>17</sup>

Así, el treintaiuno de enero del año 2019, estando dentro del término legal para ejecutarlo y por medio de la Sindica Procuradora según lo dispone el artículo 39 de la Ley de gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, el municipio de Culiacán Rosales Sinaloa, inicio el procedimiento de acuerdo con lo señalado en la Fracción II del artículo 21 de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

---

<sup>16</sup> José Ramón Cossío Díaz, "Las partes en las controversias constitucionales", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional* 1, núm. 16 (2007): 93-94. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2007.16.5789>

<sup>17</sup> César Astudillo, "Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: Proceso y Constitución* (México: Porrúa, 2007): 43. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25286.pdf>



En su defensa, el municipio alega que, al instaurar el artículo segundo transitorio, se afectó el principio de libre disposición de finanzas públicas municipales, agregando que, dicho transitorio, invalida la aplicación del artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, en donde se determina la mecánica de cobro del impuesto, es decir, los rangos donde se ubican las bases gravables, las tasas al millar y las cuotas fijas.

Esto es así considerando que dicho artículo limita el pago a lo entregado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, dejando en claro que, para el cálculo del impuesto, no se aplicará la fórmula planteada por la LHMES.

También es importante señalar, que se trata de un artículo transitorio establecido en una norma temporal que, de facto también invalida las actualizaciones de las bases gravables, tomando en cuenta que, si bien la propuesta de actualización de integra dentro del decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción, estas determinaciones son inútiles, cuando se supedita el cálculo del gravamen a lo pagado en ejercicios anteriores.

Ahora bien, indudablemente y en atención al principio de legalidad tributaria, toda norma de carácter fiscal, debe pasar por el procedimiento legislativo para que se apegue al marco constitucional.

Sobre esto, Miguel Alvarado, al realizar un análisis sobre la controversia constitucional aplicada a casos de decretos que emiten exenciones fiscales, explica que, en el caso del Estado Mexicano, el también denominado "... principio de reserva de ley en materia tributaria, es acudir a una especie de reserva de lo esencial y más concretamente a los llamados elementos sustanciales del tributo, ya que, en principio, solo estos deben estar establecidos por la ley, ...".<sup>18</sup>

Es por ello, que un elemento tan trascendental para el cálculo de los gravámenes, como lo es aquel que define las bases gravables debe pasar por dicho proceso, y

---

<sup>18</sup> Jesús Alvarado Esquivel, *La impugnación de los decretos de exención de impuestos* (México: Porrúa: 2006), 834.



el H. Congreso no se encuentra obligado a ceñirse estrictamente a la propuesta emanada del ayuntamiento.

Sin embargo, el contraste de las actividades legislativas, con los límites señalados por el artículo 115 fracción IV generan la duda sobre la libertad de la que goza el congreso en el ámbito tributario, que en otras ocasiones ha sido advertido de la necesidad de ver por el buen funcionamiento del ámbito ejecutivo.

Así la Litis de dicha controversia constitucional, se centra en determinar los alcances del poder legislativo respecto a la posibilidad de modificar la propuesta emanada del ayuntamiento, en la determinación de las denominadas tablas catastrales.

Sobre esto, la Corte hace un análisis pormenorizado de los distintos principios, obligaciones y derechos que se integran en el artículo 115 de la Constitución y que se ven afectados por el establecimiento del segundo transitorio del Decreto en comento.

En dicho análisis se desarrollan los principios de:

- “Libre administración de la Hacienda Municipal...;
- Principio de reserva de fuentes de ingresos...;
- Derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria...;
- Principio de la integridad de los recursos económicos municipales...;
- ... 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.<sup>19</sup>

En relación con el primero de los principios, este implica que los ayuntamientos puedan disponer de los recursos económicos que integran sus finanzas, de tal forma que no se vean limitados por las decisiones que pudieran tomar entidades u organismos ajenos al ámbito de las alcaldías.

---

<sup>19</sup> Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).  
[https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3\\_193872\\_3906.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3_193872_3906.docx)



El segundo de los principios en mención se explica considerando la existencia de funciones públicas de carácter constitucional a cargo de este nivel de gobierno, mismas que se encuentran desarrolladas en el contenido de la fracción II incisos de la a) a la i), lo que implica la necesidad de esquematizar mecanismos de financiamiento a través de gravámenes y otros conceptos de ingreso, generando cierto grado de protección, para que los municipios no se vean afectados en sus competencias.

Ahora bien, respecto al principio de integridad de los recursos económicos, como ya ha quedado desarrollado con anticipación, es claro que los recursos municipales no provienen únicamente de la recaudación fiscal a través de impuestos de carácter inmobiliaria, ya que, la mayoría de los ingresos en el caso del municipio de Culiacán objeto de este artículo, son los recursos de aportaciones y participaciones Federalizadas la que mayoritariamente subsidian las facultades antes mencionadas.

Esto implica la necesidad de que no se menoscabe ni en tiempo, ni en forma o cantidad, la percepción de dichos ingresos, por lo que, estos principios resultan ser una suerte de límites constitucionales al actual de las legislaturas Federales y Locales.

Además, la constitución al elevar a este rango el derecho de percepción de ingresos por contribuciones de carácter inmobiliario y prestación de servicios o goce de bienes públicos municipales, protege indudablemente los frágiles y dependientes mecanismos de financiamiento municipal.

Esto también se vincula al establecimiento de la facultad de proponer al Congreso las tasas, cuotas y tablas catastrales con el que cuenta el municipio a través de sus órganos de gobierno, de tal manera que, todo desvío de la propuesta inicial, deba ser argumentada a plenitud por parte del órgano legislativo.

Por otro lado, es conocido que, a la par existe la facultad legislativa para aprobar, modificar o rechazar la propuesta recibida, esto considerando el proceso legislativo

previo a la entrada en vigencia de dichos instrumentos, razón por la cual es necesario definir los alcances de dichas modificaciones.

Sobre esto, resulta importante señalar que, del análisis del Dictamen Número 42 emitido por la Comisión de Hacienda y Administración del H. Congreso del Estado de Sinaloa, existe una clara contradicción respecto a las consideraciones particulares integradas en dicho instrumento en el punto número III, ya que, la aprobación de dicho transitorio se basa en dos argumentos, siendo el primero el que menciona que:

1. Además, se propone un artículo segundo transitorio para establecer que durante el año 2019, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, será mayor un 3.5%, respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, ...

...

Esta Comisión considera viable el incremento al pago del impuesto predial para aplicarse en el año 2019 de un 3.5% respecto a lo que correspondió pagar en el año 2018”.<sup>20</sup>

2. Cabe precisar, que lo dispuesto en este artículo segundo transitorio es un beneficio para las familias sinaloenses.<sup>21</sup>

Ahora bien, dicho dictamen incorpora esos argumentos en el diseño del segundo transitorio, sin embargo, no existe congruencia entre el dictamen y el Decreto aprobado por el congreso, ya que, las denominadas Tablas de Valores Unitarios para el ejercicio fiscal 2019, incorporaron el Artículo Segundo Transitorio que implica la imposibilidad de aumentos, tomando como referencia para el pago, lo erogado en el ejercicio fiscal 2018.

Por otro lado, del análisis del instrumento bajo escrutinio de la Corte, es visible que el artículo segundo transitorio en su contenido, no modifica ni rechaza la integración de las actualizaciones en las tablas catastrales, sino que crea un mecanismo de

---

<sup>20</sup> Dictamen Número 42 (H. Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2018), 19-20. [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_42.pdf)

<sup>21</sup> Controversia Constitucional 33/2019 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019), 20. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589709&fecha=18/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589709&fecha=18/03/2020#gsc.tab=0)



cobro alterno a esas determinaciones, incluso anulando de facto la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal en cuanto al cálculo del gravamen.

Por ello se pormenorizó haciendo análisis de distintos precedentes jurisprudenciales, sobre la obligación de justificar argumentativamente la modificación del instrumento por parte del legislador, llegando a la conclusión, de que, las motivaciones deben profundizarse considerando el grado de alejamiento de la propuesta inicial y el impacto presupuestal que tendría la medida parlamentaria.<sup>22</sup>

Sobre la resolución, la Corte argumenta lo siguiente:

107. 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 Sinaloa no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

108. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de Culiacán otorgó razonamientos 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 de sus construcciones con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso local en la sesión ordinaria de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, 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 actor.

109. Además, el límite se estableció de manera general frente a la propuesta de, entre otros, del Municipio actor, sin reparar en estudiar sus condiciones o circunstancias particulares, 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.<sup>23</sup>

Por otro lado, ya el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se había pronunciado sobre la materia en la Jurisprudencia P./J. 113/2006<sup>24</sup>, en donde se estipuló que, respecto a la interacción por medio del proceso legislativo, en el que tanto los Ayuntamientos como las Legislaturas Estatales se encuentran facultados para

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Tesis Jurisprudencia, P./J. 113/2006 (*Semanario Judicial y Su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre del 2006), 1127.  
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174092>

incidir en las definiciones de los aspectos que norman los ingresos Municipales, es menester que dicho vínculo se lleve a cabo bajo un verdadero dialogo en el que se limite la libertad de configuración de este tipo de contribuciones, bajo el principio de motivación objetiva y razonable.

De esta manera la corte en la citada jurisprudencia especifica los ejes fundamentales para guiar y dar peso a los razonamientos vertidos en el ejercicio de las facultades constitucionales, siendo los siguientes:

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.<sup>25</sup>

Estas circunstancias motivaron a la SCJN a declarar la invalidez del transitorio en comento, considerando no solo que se aleja de la propuesta inicial, sino que en la

---

<sup>25</sup> *Idem.*

práctica la anula, al establecer otra mecánica de cobro, sin la debida justificación durante la dictaminación del instrumento en la Comisión de Hacienda y Administración del H. Congreso del Estado de Sinaloa.

## VI. POLÍTICA Y EFECTOS JURÍDICOS DE LA RESOLUCIÓN

Sobre los efectos de la resolución, es claro que el segundo punto resolutorio<sup>26</sup> señala la declaratoria de invalidez del artículo segundo transitorio del decreto, agregando que, las definiciones vertidas en dicha determinación, no tendrán efectos retroactivos.

En relación con este punto, Humberto Suarez y Antonio Mortera<sup>27</sup> explican que uno de las principales características de la declaratoria de invalidez, misma que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 105 Fracción I Inciso k) de la Constitución, es el de generar efectos generales, por lo que, una vez publicada la resolución, dicho artículo no sería operativo.

Así, debido a esta determinación por parte de la SCJN, se reanuda el cobro del impuesto de acuerdo con la mecánica establecida en la LHMES y a la par con la actualización contenida en el Decreto que integra las tablas catastrales para el ejercicio fiscal 2019.

Sin embargo, es ahí donde subsisten algunas problemáticas respecto a los alcances de dicha resolución, que implican la falta de efectividad de la misma, primero considerando el tipo de instrumento objeto de sus efectos y, por otro lado, la no retroactividad y su vínculo con la temporalidad de cumplimiento de la obligación material del gravamen.

Así para explicar el primer punto, es importante señalar que, el Decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción, se trata de un

---

<sup>26</sup> Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo, 2019).

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/28613>

<sup>27</sup> Humberto Suárez Camacho y Antonio Rodrigo Mortera Díaz, "Reflexiones en torno a la controversia constitucional", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional* 1, núm. 17 (2007): 245. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.17.5813>



instrumento de carácter temporal, considerando que únicamente aplica durante un ejercicio fiscal correspondiente, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Esta circunstancia limita los efectos de la resolución a ser aplicados únicamente por un solo ejercicio fiscal, sin generar garantías de que la disposición no pueda ser integrada en el decreto que surta efectos para un periodo posterior.

Sobre esto, es importante recalcar que dicha decisión de la SCJN, no ha inhibido de ninguna manera la integración de este tipo de límites recaudatorios en contra de las finanzas del municipio de Culiacán por parte del Congreso, considerando que con ciertas modificaciones, se estableció un transitorio similar en el Decreto 409 aprobado el 17 de diciembre del año 2019 que define las actualizaciones de las “Tablas Catastrales” para el municipio de Culiacán Rosales estableció un segundo transitorio con el siguiente contenido:

ARTÍCULO SEGUNDO. Durante el año 2020, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, será mayor en un 2.5%, respecto del monto que correspondió pagar en el año 2019, con excepción de los predios con o sin construcción que se integren al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.<sup>28</sup>

Cabe señalar que este artículo que quedó plasmado en el decreto, si bien plantea un incremento del 2.5% sobre lo pagado en el ejercicio fiscal 2019, también se aleja de la Iniciativa 941 (ACR, 2019) elaborada y entregada el 30 de octubre del año 2019 al Congreso por parte de las autoridades del ayuntamiento que en ningún supuesto señala dicho segundo transitorio.

De esta forma, es en la etapa de elaboración del Dictamen 409 donde se agrega el artículo en mención, únicamente bajo argumentando que, “...lo dispuesto en este artículo segundo transitorio es un beneficio para las familias sinaloenses”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción del municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal 2020, (H. Congreso del Estado de Sinaloa, 2019), 132.  
[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto\\_409.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto_409.pdf)

<sup>29</sup> Dictamen 409 (Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2019), 31.  
[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_409.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_409.pdf)



Ahora bien, indudablemente, este Decreto 409 podría ser objeto de una nueva controversia constitucional que determine la invalidez del artículo, sin embargo, es ahí donde se centra la falta de efectividad de la declaratoria, considerando el segundo de los puntos, sobre la definición de la temporalidad en el cumplimiento de la obligación material del impuesto predial y la irretroactividad de los efectos de la resolución.

Sobre lo anterior es importante señalar que, si bien, el artículo 37 Fracción I de la LHMES, establece la temporalidad en el cumplimiento de la obligación de pago, señalando que esta se dividirá por 4 trimestres correspondiendo el pago al último día de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, también establece en su artículo 41 un beneficio fiscal por medio de una minoración del 10% a favor de quienes realicen el pago total anual dentro de los dos primeros meses del año.

Esto implica que la mayor captación de predial se realiza dentro de los primeros meses, del ejercicio fiscal, razón por la cual, la entrada en vigor de este transitorio implica la afectación de la recaudación municipal independientemente de la determinación de invalidez, ya que al declarar que los efectos de dicha disposición no son retroactivos, esta definición por parte de la Corte, no tiene implicaciones sobre aquellos contribuyentes que ya han cumplido con el pago oportuno del gravamen.

Esta circunstancia ha llevado al ayuntamiento a incorporar otras estrategias que llegaron al punto de que, en el año 2020, no ejerció su facultad determinada en el artículo 115 Fracción IV de la Constitución Federal, el artículo 125 Fracción VIII de la Constitución Sinaloense, así como el 55 de la Ley de Catastro Inmobiliario del Estado, sobre la entrega de la iniciativa de modificaciones a las tarifas, cuotas y valores unitarios de suelo y construcción.

Con ello, el ayuntamiento pretendía, dejar sin efectos el artículo segundo transitorio considerando su característica de temporalidad, y que, de esa manera, se siguieran aplicando los valores establecidos para el ejercicio fiscal 2020, ya que, al no contar

con una propuesta, el Congreso quedaría imposibilitado para agregar una disposición semejante.

Sin embargo, al percatarse de la ausencia de iniciativa de Decreto, la Comisión de Hacienda y Administración del Congreso Local, durante la elaboración del Dictamen 558<sup>30</sup> de la Iniciativa 1455 de Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán Rosales para el ejercicio fiscal 2021, integró en el contenido de la Ley un artículo 5 que replica lo señalado por el segundo transitorio del Decreto aplicable al ejercicio 2020, perpetuando con ello el objeto de la controversia.

Ahora bien, para su justificación, solo se determinó el punto particular número IV del dictamen en comento, la necesidad de integrar este artículo 5 en la Ley de ingresos, considerando la falta de entrega de la propuesta de actualización que en términos constitucionales le correspondía al ayuntamiento, generando con ello la posibilidad de iniciar otra controversia constitucional, misma que no se conoce a la fecha si se promovió.

## VII. CONCLUSIONES

Es clara la existencia de principios y facultades tanto del ayuntamiento como del Congreso del Estado, que interactúan de forma orgánica para establecer un mecanismo especial que, determina la forma en que se definirán los elementos de las contribuciones en materia inmobiliaria.

Esto es así, debido a la existencia de ciertos principios que chocan en su aplicación, tal es el caso de la legalidad tributaria respecto del desarrollo de las facultades legislativas a favor del Congreso y, por otra parte, los principios de libre administración de la hacienda pública municipal, reserva de fuentes de ingresos municipales, así como el de integridad de los recursos económicos, a favor del Ayuntamiento.

---

<sup>30</sup> Dictamen 558 (Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2020), 36-37. [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_558.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_558.pdf)



Respecto a la controversia objeto de la investigación, la inclusión de un artículo segundo transitorio que determina una nueva mecánica de cobro del predial se aleja indudablemente de la propuesta realizada por el ayuntamiento en el ámbito de sus facultades constitucionales, razón por la cual debió justificarse a plenitud en las correspondientes etapas del procedimiento legislativo.

Es por ello que la Suprema Corte, señaló que, si bien el Congreso se encuentra facultado para modificar la propuesta, esta nueva determinación debe justificarse a profundidad, considerando el grado de alejamiento, razón por la cual declara la invalidez del artículo.

Sin embargo, es cuestionable el procedimiento de controversia, tomando en cuenta la efectividad de la sentencia, que, si bien cumple íntegramente con lo señalado por el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, esta medida fue emitida en enero del año 2020, cuando el Decreto en Litis ya ni siquiera se encontraba vigente, tomando en cuenta que, al tratarse de una norma temporal, esta solo era válida durante el ejercicio fiscal 2019.

Por otro lado, del análisis de la resolución, es observable que, en la etapa procedimental de inicio de la instrucción, el ministro instructor, no determinó la suspensión provisional facultad determinada en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria que a la letra menciona que:

Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

Es posible que, la ausencia de la suspensión provisional tenga su origen en la relación con el ámbito económico que guarda la determinación de dicho artículo segundo transitorio, sin embargo, no se observa ninguna argumentación en la parte resolutoria.

Sobre este tema José María Soberanes señala que:

... que la suspensión es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia de la controversia constitucional, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria la protección. Por esta razón, dentro de la valoración que realiza el ministro instructor para decidir sobre la concesión de la suspensión, adquiere especial importancia la naturaleza del acto reclamado.<sup>31</sup>

Para Enrique Carpizo, al hablar de los límites al ejercicio de la suspensión provisional por parte de la corte señaladas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria en comento, señala que:

... la Corte aduce que poner en peligro la economía nacional implica decretar la suspensión contra actos que impidan la organización de las actividades económicas establecidas por la nación mexicana conforme a los lineamientos previstos en la Constitución.<sup>32</sup>

Sumado a lo anterior, es importante señalar que, si bien, efectivamente dicho artículo tiene efectos de carácter económico, los agravios en contra del ayuntamiento podrían ser mayores al mantener dicho artículo, en comparación con la suspensión.

Sin embargo, también es relevante, no limitar las consideraciones tomadas para determinar o no una suspensión, respecto a los posibles daños a la hacienda, debido a que, al tratarse de un gravamen, existen partes interesadas en sus definiciones, esos son los contribuyentes, que indudablemente se perjudicarían por el aumento del impuesto.

Esto llevaría a un análisis de proporcionalidad, en donde se debieron ponderar los derechos que pudieran verse afectados, sobre todo, si consideramos que, tanto el incremento de un gravamen causa agravio a los particulares, como lo es el que, el ayuntamiento no pueda cumplir con sus responsabilidades públicas, por no

---

<sup>31</sup> José María Soberanes Díez, "La suspensión en controversias constitucionales respecto de soluciones no definitivas", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional* 1, núm. 15 (2006): 334.

<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5779>

<sup>32</sup> Enrique Carpizo, *La defensa constitucional en México, Comentarios a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Porrúa, 2011), 50.



encontrar un sustento financiero originado por las limitaciones en relación a la aplicación de mecanismos de contribución.

Además, es importante mencionar, que los efectos de la sentencia no implican la retroactividad, tal como lo dispone el artículo 45 de la ley reglamentaria, por lo que, se genera una problemática considerando el lapso de tiempo que transcurre desde la interposición de la acción, hasta generar una resolución.

### **VIII. PROPUESTAS**

Es importante comenzar por señalar que, una posible solución a la problemática bajo escrutinio, debe necesariamente analizarse desde distintas perspectivas y con diferentes estrategias, considerando que, en la fuente de la disyuntiva, se encuentran encontradas las funciones de distintos actores.

Es observable el campo de oportunidad de utilizar el análisis que permite el control de proporcionalidad y el principio de razonabilidad derivados del contenido del artículo 16 constitucional, para definir si es posible llevar a cabo la suspensión provisional.

Esto permitiría primero, conocer los posibles efectos que tendría la suspensión de un artículo semejante, para observar si cumple o no con el contenido del artículo 15 de la Ley reglamentaria sobre la posible existencia de peligros de carácter económico, aplicando la ponderación como método comparativo.

Lo anterior es así, considerando el lapso de tiempo que conlleva ventilar un procedimiento de estas características, que a la par, establece la irretroactividad de las determinaciones resolutorias, situación que genera la ineficacia de las decisiones tomadas en el pleno de la Corte.

Por otro lado, también es relevante entender que, la problemática de fondo tiene su origen en el impacto presupuestal de las decisiones del legislador, al momento de pretender proteger las finanzas de la población, estableciendo límites tributarios en contra de la recaudación municipal.

Por ello, es necesario replantear el esquema de financiamiento, mismo que requiere ser actualizado, para que, verdaderamente coincida con los principios de carácter constitucional, estableciendo cargas fiscales de manera proporcional y equitativas.

De esta manera, se podría generar una distribución del costo de las funciones del ayuntamiento, reconsiderando sectorizadamente, los rangos, las tarifas y las bases gravables del impuesto, de tal forma que se pueda incrementar la recaudación sin abandonar el objetivo central de que, pague más quien tiene más y que pague menos quien tiene menos.

### IX. FUENTES CONSULTADAS

Alvarado Esquivel, Jesús. *La impugnación de los decretos de exención de impuestos*. México: Porrúa: 2006

Carpizo, Enrique. *La defensa constitucional en México, Comentarios a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa, 2011.

Carrasco, Hugo. *Derecho fiscal I*. México: IURE Editores, 2010.

César Astudillo. "Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: Proceso y Constitución*. México: Porrúa, 2007. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25286.pdf>

Cossío Díaz, José Ramón. Las partes en las controversias constitucionales. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional* 1, núm. 16 (2007). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.16.5789>

Ibarra Salazar, Jorge y Lida Sotro Cervantes. "El efecto de la frontera en la recaudación del predial". *Estudios Demográficos y Urbanos* 36, núm. 2 (2021). <https://doi.org/10.24201/edu.v36i2.1904>

Madrigal Delgado, Guadalupe. (2021) Recaudación del Impuesto predial en México: desafío del federalismo Fiscal, *Revista Investigación Administrativa del*

*Instituto Politécnico Nacional* 127, núm. 50 (2021).  
<https://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

Moreno Ayala, José. "Clústeres fiscales municipales en la Zona Metropolitana de Monterrey". *Revista Facultad De Ciencias Económicas* 28, núm. 1 (2015).  
<https://doi.org/10.18359/rfce.4508>

Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia. *El federalismo y la coordinación fiscal en México*. México: UNAM, 1985.  
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9816>

Rodríguez, Macedonio y Jorge Chavoya. "Capacidades fiscales: un comparativo de los ingresos municipales del área metropolitana interestatal Bahía de Banderas y Puerto Vallarta, Jalisco". *Expresión Económica*, núm. 45 (2021).  
<https://doi.org/10.32870/eera.vi45.1011>

Soberanes Díez, José. "La suspensión en controversias constitucionales respecto de soluciones no definitivas". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1, núm. 15 (2006).  
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5779>

Suárez Camacho, Humberto y Antonio Rodrigo Mortera Díaz. "Reflexiones en torno a la controversia constitucional". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional* 1, núm. 17 (2007).  
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.17.5813>

Venegas, Sonia. *Derecho fiscal*. México: Editorial DIKAIA, 2021.

### **Leyes, resoluciones y documentos legales**

Constitución del Estado Soberano de Sinaloa (1917).  
[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_9.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Controversia Constitucional 13/2017 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020), 11. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/29409>



Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019), 9.

[https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3\\_193872\\_3906.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3_193872_3906.docx)

Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019). [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3\\_193872\\_3906.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/9/3_193872_3906.docx)

Controversia Constitucional 20/2016 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo, 2019). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/28613>

Controversia Constitucional 33/2019 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019), 20.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589709&fecha=18/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589709&fecha=18/03/2020#gsc.tab=0)

Decreto Número 42. Que establece los valores unitarios del suelo y de las construcciones del municipio de Culiacán (H. Congreso del Estado de Sinaloa, 2018), 136.

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto_42.pdf)

Decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción del municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal 2020, (H. Congreso del Estado de Sinaloa, 2019), 132.

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto\\_409.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/63/Decreto_409.pdf)

Dictamen 409 (Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2019), 31.

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_409.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_409.pdf)

Dictamen 558 (Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2020), 36-37.

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_558.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_558.pdf)



Dictamen Número 42 (H. Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2018, pp. 19-20).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_42.pdf)

Dictamen Número 42 (H. Congreso del Estado de Sinaloa, Comisión de Hacienda y Administración, 2018), 19-20.

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/app/pdfs/dictamenes/63/Dictamen_42.pdf)

Ley de Catastro del Estado de Sinaloa (1993).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_20.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_20.pdf)

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa (1989).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_24.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_24.pdf)

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa (2001).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_42.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_42.pdf)

Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa (1997).

[https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_44.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_44.pdf)

Ley de Ingresos de Culiacán Rosales para el Ejercicio Fiscal 2023 (Congreso del Estado de Sinaloa, 2022).

[https://apps.culiacan.gob.mx/gaceta/archivos/SUPLEMENTO\\_DICIEMBRE\\_LEY\\_DE\\_INGRESOS\\_2023.pdf](https://apps.culiacan.gob.mx/gaceta/archivos/SUPLEMENTO_DICIEMBRE_LEY_DE_INGRESOS_2023.pdf)

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución (1995).

Tesis Jurisprudencia, P./J. 113/2006 (*Semanario Judicial y Su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre del 2006), 1127.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174092>