

22
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA RECAUDACION DE INGRESOS EN EL DISTRITO FEDERAL El Caso del Impuesto Predial

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

PRESENTA:

GEORGINA LETICIA CAIRE MARTINEZ

Asesor: Mtro. Ramiro Carrillo Landeros

incluye un diskette 3 1/2

MEXICO, D. F.

259297 1998



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre,
Blanca Martínez de Caire

A mi padre,
Arq. Julio A. Caire Velázquez

A mi esposo,
Eloy Rodríguez Alfonsín

A mis hermanos,
Adriana, Julio y Eduardo por todas los
éxitos, alegrías y decepciones compartidas,
siempre detrás de una taza de café.

A mis compañeros y amigos
que han disfrutado conmigo la
miel y el acíbar de la vida

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos los maestros que, dedicando su tiempo a la educación de la juventud mexicana, colaboraron en mi formación profesional.

Al Lic. Ramiro Carrillo Landeros, asesor de la presente tesis, por los conocimientos transmitidos, el tiempo dedicado a la revisión continua de los avances de la investigación y sus comentarios destinados a mejorar la metodología y contenido de la misma.

Al Dr. Jaime Sempere Campello por las lecturas recomendadas y las ideas compartidas sobre el tema de este trabajo.

A Eloy Rodríguez Alfonsín, sin cuya colaboración y apoyo moral este trabajo nunca se hubiera concluido.

INDICE

	Página
I. INTRODUCCION	III
1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA. Marco Teórico	
1.1. Estado	2
1.1.1. Las Clasificaciones del Estado	9
1.1.2. El Estado y las Finanzas Públicas.. .. .	12
1.2. Gobierno	17
1.2.1. Gobierno y Modos de Producción.. .. .	17
1.3. Administración Pública	20
1.3.1. La Administración Pública Federal en México.. .. .	25
1.3.2. Organización de la Administración Pública en el Departamento del Distrito Federal	30
2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL DISTRITO FEDERAL	
2.1. La Recaudación de Tributos y Ofrendas en el Período Prehispánico.. .. .	34
2.2. Organización de los Ingresos Públicos en la Nueva España	41
2.3. El Periodo Independiente (1821 - 1910)	46
2.3.1. El Régimen Centralista (1836 - 1847)	48
2.3.2. Las Ideas Liberales y su Influencia en el Gobierno del Distrito Federal (1854 - 1900)	51
2.4. La Creación del Departamento del Distrito Federal en 1929.. .. .	54
2.5. La Administración Hacendaria del Departamento del Distrito Federal.. .. .	57

3. EL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL D.D.F.

3.1. El Departamento del Distrito Federal y el Sistema de Coordinación Fiscal en México	63
3.2. El Impuesto Predial en el Contexto de las Finanzas Públicas del Distrito Federal	70
3.3. Estructura Administrativa y Procedimiento de Recaudación en el Distrito Federal	71
3.3.1. El Sistema Normativo	73
3.3.2. El Sistema Operativo	79
3.3.3. El Sistema de Apoyo	95
Anexo No.1	102

4. PROPUESTAS PARA LOGRAR MAYOR EFICIENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. Estructura Administrativa y Distribución de Funciones como Cimientos de la Eficiencia Administrativa.	106
4.1.1. Equipamiento y Dinamismo en los Sistemas de Apoyo	113
4.2. El Impuesto Predial como Instrumento en la Distribución del Ingreso	114
4.3. Capacitación y Desarrollo del Personal Dentro de Sistema de Administración Tributaria en el D.F.	117
4.4. El Rumbo de la Administración Tributaria del Distrito Federal.. .. .	123

5. CONCLUSIONES 126

BIBLIOGRAFIA GENERAL.. .. . 133

INTRODUCCION

En el presente estudio se analiza la organización dedicada a la captación de los ingresos en el Departamento del Distrito Federal a través de sus funciones y de su estructura administrativa, así como la aplicación de las leyes que tienen como objetivo recaudar todos los impuestos que por derecho público le pertenecen a esta entidad. El concepto de *funciones* es definido como las actividades expresadas por la ley que señalan lo que la administración tributaria debe hacer y que justifica la creación de una organización encargada de recaudar, administrar y custodiar los ingresos públicos; por lo tanto, las funciones pueden ser las mismas en cada entidad federativa e incluso en otros países puesto que no están sujetas a la extensión territorial, densidad de población o grado de cultura de la comunidad. Por el contrario, la *estructura*, puede variar considerablemente, en tanto que su magnitud y complejidad dependen directamente de estos elementos, es decir, de las características del medio en el que se ejecuta las funciones fiscales expresadas en la ley. Así, las funciones definen la esencia de la actividad que debe realizarse a través de estructuras adaptables al medio en que deben desenvolverse.

La elección del tema se realizó al considerar lo importante que es para cualquier sociedad el contar con un ingreso suficiente de recursos económicos y un proceso apropiado para recaudarlos a fin de que éstos que le permitan satisfacer las demandas públicas de su población. Específicamente, la investigación se enfocó en la operatividad y eficiencia de los mecanismos utilizados para asegurar la recaudación de impuestos en el Distrito Federal, aspecto que adquiere mayor importancia a partir de 1990 con la aplicación de nuevas técnicas de asignación para determinar las Participaciones y Transferencias Federales a cada entidad federativa, las cuales ocasionaron una considerable reducción de los recursos económicos y financieros de la entidad, de este modo, la Ciudad de México se vió en la necesidad de hacer más eficiente su sistema tributario con el propósito de lograr un saneamiento en las finanzas, de tal forma que los ingresos propios fueran suficientes para cubrir su gasto público.

El Distrito Federal es la entidad que obtiene la mayor recaudación de impuestos en todo el país pero no todos los recursos obtenidos forman parte de sus ingresos propios sino que son de carácter federal, por lo que deben ser entregados al Fondo General de Participaciones Federales del Sistema de Coordinación Fiscal, en donde se determinan las asignaciones económicas para cada uno de los estados de la República a través de mecanismos específicos de redistribución del ingreso. Las asignaciones correspondientes al D.F. se vieron reducidas a causa de modificaciones que se hicieron a tales mecanismos en el año de 1990, a partir del cual existió la necesidad de mejorar los mecanismos del sistema tributario e incrementar los impuestos a sus habitantes para poder cubrir su presupuesto de egresos sin incrementar su deuda pública.

Al iniciar la investigación documental de esta tesis en 1996 ya había sido decretada la eliminación del Distrito Federal como Departamento Administrativo a partir del 5 de diciembre de 1997; sin embargo, aún no se habían reformado las leyes correspondientes para el cambio formal, por lo tanto se decidió delimitar el trabajo hasta la existencia del D.D.F. y en función de las leyes existentes a la fecha. La Reforma Política en el D.F. incluyó varios momentos en los que se fueron abriendo espacios de participación ciudadana y alcanza ahora el derecho de gobernarse así mismo mediante la elección directa de un representante popular.

A pesar de que el estudio de las finanzas públicas suele ser un tema tratado comúnmente por los economistas, en este trabajo se intenta retomar el análisis de la estructura administrativa de recaudación y los procedimientos a fin de mejorar la asignación de sus funciones, eliminar vicios y disminuir su costo de operación. El caso particular del impuesto predial se analiza por ser del que más recursos obtiene el Distrito Federal dentro del conjunto de los ingresos propios, además de contar con ventajas como la de ser un impuesto directo recaudado en forma regular y previsible y cuyo monto no puede beneficiar a ninguna otra entidad federativa. El conocimiento del criterio económico-fiscal que lo origina, así como las fallas operacionales que se manifiestan en el proceso de recaudación, serán de gran utilidad para proporcionar científicamente, posibles soluciones que permitan eliminar los

obstáculos administrativos que encarecen su función y proporcionar las bases justas de este gravamen, evitando que se favorezca a aquéllos cuyo nivel de ingresos y de riqueza es mayor o al capital inmobiliario el cual establece sus ganancias a partir de la especulación de predios.

El estudio de este tema abarca tres diferentes enfoques. mismos que interactúan entre sí: dentro del enfoque administrativo se trabaja con la estructura orgánica en un intento de lograr la eficiencia administrativa. de tal manera que los costos que representa el funcionamiento del sistema tributario no sean proporcionalmente mayores a los ingresos captados: desde el punto de vista económico, se analiza la relativa equidad que debiera manifestarse al asignar la tarifa del impuesto predial de acuerdo con la zona en que se encuentra ubicado el inmueble y la calidad de sus materiales de construcción, asegurando el principio de que paguen más quienes mayor riqueza poseen y más beneficios reciben a través de los servicios públicos proporcionados por el gobierno del Distrito Federal, en este enfoque también se estudia el efecto del impuesto predial sobre las actividades económicas de la población, es decir, su participación dentro de la política financiera de la entidad; por último, el enfoque político, el cual se basa en la necesidad hacer conciliar los intereses económicos de cada uno de los sectores de la sociedad y entre ésta y el gobierno de la ciudad.

En el Capítulo I se incorpora un estudio sobre la relación que existe entre el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, así como su participación dentro de las Finanzas Públicas, en particular con su financiamiento derivado de la propiedad privada de la tierra en una sociedad de acuerdo con los términos teóricos que maneja la filosofía político-económica. El conocimiento de dichos conceptos permitirá la comprensión del contexto teórico que rodea al objeto de estudio, siendo el Estado la organización global compuesta por un territorio específico, un conjunto de individuos unidos por diferentes valores y costumbres y un gobierno encargado de dirigir los actos económicos y políticos del país, tanto en su interior como en el marco internacional. Así, para que el gobierno pueda realizar tales funciones se establece toda una organización que incluye recursos humanos, materiales y económicos

conocida con el nombre de Administración Pública, a través de la cual, aquél controla y dirige a la población hacia los objetivos generales y particulares de la Nación.

El Capítulo 2 comprende un estudio de los antecedentes tributarios de la Ciudad de México que inicia con la sociedad prehispánica pasando por el período colonial, las ideas liberales y democráticas de la independencia y el período revolucionario, hasta llegar a la época contemporánea. Con éstos elementos se pretende obtener una mejor comprensión a cerca del origen de los actuales procedimientos administrativos aplicados en la recaudación de impuestos, y que sin duda ha sido heredada por generaciones a través de los años, con el mismo propósito se destacan los errores de épocas anteriores que se han tratado de eliminar y los métodos que fueron utilizados para tal objetivo. Los sistemas tributarios a lo largo de la historia siempre han sido de vital importancia para la existencia misma de cualquier Estado, hecho que se resalta al estudiar las organizaciones humanas desde la antigüedad, en donde la ausencia de un Estado de Derecho, tal como lo ahora se conoce, se reflejaba en los gobiernos tiránicos o en aquéllos basados en la divinidad de sus gobernantes, en los que las clases poderosas acumulaban inmensas riquezas a costa de su población. Al surgir el Estado de Derecho, el hecho de contribuir para el sostenimiento de los servicios comunes de una sociedad, sigue siendo una obligación, pero ahora regulada por las leyes fiscales, ante las cuales el contribuyente y la autoridad fiscal se presentan como iguales al aceptar las disposiciones legales y los reglamentos que controlan el proceso de recaudación de tal forma que éste sea justo y equitativo para todos.

El Capítulo 3 integra una descripción general y el diagnóstico del estado actual de la estructura administrativa, su funcionamiento y operatividad para lograr la recaudación del impuesto predial y el cobro de los créditos fiscales pendientes de pago, cuestionando su utilidad en términos de eficiencia, tanto del uso del poder de coacción económica del Estado, como la aplicación de políticas fiscales que ofrecen facilidades de pago y descuentos en cada período. Aquí se hace notar que los actuales sistemas de control no ofrecen los resultados esperados por las autoridades fiscales, pues siendo el impuesto predial el que mayores ingresos reporta a la Tesorería del D.F. es el impuesto que mayor cantidad de créditos fiscales pendientes de pago presenta dado el alto índice de evasión de los contribuyentes.

Posteriormente, en el Capítulo 4 se incluyen las propuestas dirigidas a resolver los problemas existentes en el proceso de recaudación como son: la falta de tecnología apropiada para manejar la información y un uso deficiente de la existente, procedimientos inoperantes dados los vicios del sistema tributario en todos sus niveles, duplicación de funciones, escasez de programas serios para capacitación y desarrollo de personal, existencia de la cartera vencida del impuesto predial con grandes rezagos imposibles de ser atendidos con la estructura actual, etc. Las propuestas que se presentan pretenden el incremento de los ingresos en el Distrito Federal y, al mismo tiempo, mejorar la presencia fiscal de la Tesorería y de la administración pública en términos generales.

Por último, en el Capítulo V se presentan las conclusiones de la labor de investigación realizada a lo largo de este trabajo y que consisten básicamente en la demostración o en su caso, negación de las hipótesis planteadas en un principio. Así mismo se integra en esta parte los planteamientos que pueden servir como origen de posteriores estudios que deriven en mayor eficiencia de la estructura administrativa y del proceso de recaudación.

La confidencialidad con que las dependencias de la Tesorería del Distrito Federal manejan su información fue uno de los principales obstáculos que se presentaron al realizar esta investigación, por lo que no se pudieron conocer datos sobre la cantidad de empleados que trabajan en cada Administración Tributaria Local y oficinas auxiliares dependientes, así como los recursos destinados a personal, materiales y equipo, con lo que se hubiera podido determinar el costo de la recaudación general de la Tesorería y el grado de eficiencia de cada una de ellas. Sin embargo, la información ofrecida por los Administradores de las oficinas que se visitaron fue de gran utilidad para analizar y proponer mejoras al sistema tributario del Distrito Federal desde el punto de vista de quienes trabajan en él diariamente y conocen mejor sus vicios y virtudes.

La contribución de este análisis es discernir sobre cómo la mayor eficiencia y equidad del sistema tributario en cualquier estado de la República Mexicana puede evitar el incremento de los impuestos y asegurar que paguen más quienes mayor riqueza poseen. Mejorar los procesos de recaudación supone una reducción de recursos económicos, que podrán ser destinados a otras áreas prioritarias o incluso a formar parte de verdaderos incentivos para motivación del personal, aplicando una dinámica de desarrollo que beneficiaría al contribuyente, a los empleados y a la Administración Pública en general.

**CAPITULO
1**

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION

PUBLICA

Marco Teórico

Toda relación impositiva establecida entre la autoridad de una sociedad y los miembros de la misma se encuentra incluida en el marco jurídico de un Estado y la ejerce su gobierno a través de la Administración Pública; por lo que es necesario revisar estos conceptos y definir las funciones que tienen bajo su responsabilidad en beneficio de la comunidad. Estos términos se usarán a lo largo del presente trabajo y su comprensión es necesaria para conocer el todo en el que se ve envuelto el objeto de este estudio: la estructura administrativa para la recaudación del impuesto predial en el Distrito Federal.

1.1. EL ESTADO

El Hombre busca la vida en sociedad por convenir así a la satisfacción de sus necesidades vitales. pero su deseo y capacidad de obrar de acuerdo con necesidades colectivas surge, no de la asociación, sino de la organización que para tal efecto establezca y exprese en forma de un plan determinado: así, se puede decir que los primeros objetivos colectivos serían tanto la permanencia del grupo como el ejercicio pacífico y seguro de las actividades de sus miembros. para lo cual, es necesaria una normatividad adecuada a los fines, un poder o autoridad lo suficientemente fuerte para asegurar la obediencia de ésta y, por supuesto, individuos que acepten tal forma de organización al reconocer moralmente el beneficio general y particular que se genera a través de ella.

El Estado es objeto de estudio de diversas ciencias. tales como la Sociología, Teoría del Estado, Derecho Constitucional. Público y Privado, Ciencia Política, etc. En su perspectiva histórica, la palabra Estado la usó originalmente Maquiavelo en su obra "El Príncipe", al señalar que: "...todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o principados". Dicho término, también fue empleado para designar a la organización política surgida del Renacimiento en Europa Occidental; así, al hablar del Estado Moderno se habla de una entidad que reúne ciertos requisitos en su organización de orden social y cultural además de los de orden formal.

Existe una idea de Estado o tipo ideal en las diversas especulaciones políticas, aspiraciones y creencias originadas en Platón y Aristóteles, que puede ser explicada desde tres diferentes puntos de vista: 1) La idea más remota lo ubica como producto de la "voluntad divina", desde la caída del Edén y justifica el Derecho Divino de los reyes. 2) El de quienes lo consideran como producto de la creación y actividad humana a partir de un "contrato social", en donde cada individuo consciente en ceder parte de su soberanía a una persona o grupo de personas, siempre y cuando todos lo hicieren igual; esta teoría ha sido defendida por Thomas Hobbes, John Locke y Rousseau, entre otros. 3) Estudiosos como Karl Marx y Engels (corriente marxista), piensan que se inicia con la conquista, la coerción y el uso de la fuerza sobre el pueblo sometido; por lo que afirman que el Estado se encuentra basado en la injusticia y responde a los intereses de la clase en el poder, para asegurar su dominio sobre las demás clases sociales. 4) Otras hipótesis lo presentan como resultado de la naturaleza humana, niegan su carácter artificial y destaca su evolución y derecho "natural" hacia la perfección. Para obtener una definición de Estado que permita la mejor comprensión del término, se mencionarán a continuación las expresadas por algunos autores.

Thomas Hobbes (1588-1679), inglés, describe en su obra "El Leviatán" el fenómeno del Estado como el paso del hombre que vive en estado natural o de guerra de "todos contra todos" a la vida en sociedad organizada en términos de la razón y no ya de instintos. "El Estado surge como el poder irresistible que hará respetar las leyes naturales y los hombres actúen según la razón y no las pasiones, es poder que convierte en desventaja cualquier acción contraria a la razón"¹. Para que exista ese poder irresistible, debe constituirse necesariamente mediante un "pacto de unión"; en el cual "...la transferencia (de derechos) es casi total: para dar vida al Estado civil cada individuo ha de renunciar a su derecho sobre todas las cosas y a la fuerza para mantenerlo"². De esta manera se crea un poder soberano absoluto, sin límite en lo interno y en lo externo para ser ejercido. Hobbes es contrario a las ideas constitucionalistas que deseaban limitar tal poder mediante la Ley.

¹ BOBBIO, Norberto. Thomas Hobbes, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, 1992 p.38

² *idem*. p. 56

Adam Smith, economista británico (1723-1790), justifica el origen del Estado en los fines económicos de la sociedad. En su obra "La Riqueza de las Naciones". Adam Smith afirma que es la propiedad "...lo que hace necesaria la constitución de un gobierno civil; en cambio, podría prescindirse de él con mayor facilidad si no existiese la propiedad o, al menos, si no excede del valor de uno o dos días de trabajo"³. En tanto que Fichte, teórico alemán del socialismo, afirma que tanto el Estado como el Derecho desaparecerían al lograrse una igualdad entre los hombres y la conciencia de justicia en cada uno de ellos: "La institución coactiva del Estado sólo puede legitimarse, en cuanto tienda a hacerse innecesaria, logrando que todos comprendan la juridicidad de la coacción y, en consecuencia, la posibilidad de prescindir de ésta"⁴.

Georg Whilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), para quien todo parte de la idea y ésta es generada por el espíritu, habla de un Estado destinado a satisfacer las necesidades particulares del individuo y que dependerá de éstas la forma que adquiera "Puesto que el espíritu es real según lo que él sabe que es, y el Estado, como espíritu de un pueblo, es, a la vez la ley que penetra todas sus relaciones, la moral y la conciencia de los individuos, la constitución de un pueblo determinado depende del modo y formación de la conciencia de sí mismo...Así, pues, todo pueblo tiene la constitución que le conviene y corresponde"⁵. Esto es que, como el Estado surge de la voluntad unitaria del pueblo, no existe una autonomía de la esfera jurídica respecto al pueblo. Sin embargo, no siempre sucedió que la unidad del pueblo diera origen al Estado y a su organización: en la mayoría de los casos pasó lo contrario: el Estado, con todos sus medios de poder, propició tal unidad de los pueblos diferentes en tanto lengua y costumbres.

Karl Marx y Friderich Engels (1820-1895) presentan al Estado a partir de su relación con la economía, afirmando que la realidad social, en tanto actividad humana no puede ser concebida estáticamente, sino como algo que se transforma en el tiempo. Marx afirma que la relación existente

³ HELLER, Hermann. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, 1990, p. 184

⁴ *Ibidem*.

⁵ HEGEL, F. Citado por Hermann Heller. *Op. cit.* p. 181

entre propietarios de los medios de producción y los productores directos, revelan el secreto y la base de toda la estructura social y también la relación de soberanía y dependencia de la forma específica del Estado. desde este punto de vista es sólo la expresión de las relaciones de producción que se establezcan entre sus miembros divididos en clases económicas, sirviendo a los intereses de la clase dominante.

Para Engels, quien sigue los principios establecidos por el marxismo, el Estado surge al aparecer *un poder público separado de la sociedad y en ocasiones llega a oponérsele* "...es un producto de la sociedad en cierto estadio de su evolución y viene a ser síntoma de que la sociedad se halla complicada consigo misma en una insoluble contradicción, dividida en oposiciones irreductibles que es incapaz de eliminar"⁶, por lo que se presenta como necesidad la presencia de un poder por encima de la sociedad para equilibrar tales contradicciones dentro de los límites del 'orden', es un poder nacido de la sociedad, que actúa sobre ella y de la cual se aleja cada vez más, se caracteriza por la institución de un poder público sobre un grupo humano establecido en un territorio delimitado. Este poder público nace de la incapacidad de la sociedad de organizarse a sí misma dada su división de clases

La conclusión tanto de Marx como de Engels, es el ideal de una sociedad sin clases que prescinde del Estado para asegurar la libertad y orden mediante el cumplimiento de los ordenamientos legales, "El Estado fue el representante de la sociedad entera. su resumen o síntesis en una corporación visible, pero era tal cosa sólo en cuanto era el Estado de aquella clase que, en su época, representaba, a su vez, a la sociedad entera...Una vez que se convierte, realmente en representante de toda la sociedad se hace a sí mismo superfluo"⁷.

Sin embargo, Engels reconoce que en algunos casos el Estado no sólo fue utilizado como instrumento de la clase económicamente dominante, sino que sirvió como mediador entre los intereses

⁶ *Op. cit.* p. 185

⁷ ENGELS, F. Citado por Hermann Heller. *Op. cit.* p. 189

de las clases que conformaban la sociedad al sacrificar los menos en beneficio de la mayoría "...por excepción sobrevienen períodos en que las clases en lucha se hallan tan cercanas al equilibrio que el poder del Estado, como aparente mediador, adquiere momentáneamente cierta autonomía respecto a una y otra."⁸

Hermann Heller utiliza la palabra Estado para designar a aquellas "...unidades de poder continuas y rectamente organizadas, con un sólo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios, un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general"⁹; además de un sistema impositivo bien reglamentado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento tanto del ejército como de la burocracia. Entre los elementos esenciales del Estado, Heller destaca el *territorio* como la base natural y a su *población* como elemento cultural mismo que se convierte en "nación" cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad política, rebasando los lazos de unión meramente étnicos (sangre, lenguaje, costumbres, etc.).

El ordenamiento jurídico asegura su cumplimiento al tener a su disposición una organización especial, "...a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y el mantenimiento del Derecho"¹⁰, estos órganos pertenecen a la esfera estatal. Así mismo, el Estado reclama para sí y *con éxito*, el monopolio de la coacción física legítima (Max Weber). Desde la época del Renacimiento, la sociedad delega en órganos especiales del Estado la ejecución de sentencias y la tarea legislativa, por lo que se atribuye un carácter estatal al Derecho y desde entonces el Estado se presenta como la fuente de validez del derecho en cuanto lo establece y asegura mediante sus órganos y señala las condiciones para la convivencia pacífica.

⁸ *Ibidem.*

⁹ HELLER, Herman. *Op. cit.* p. 145

¹⁰ *Ibidem.* p. 203

Otro estudioso del tema, Norberto Bobbio define al Estado en su obra "Estado, Gobierno y Sociedad" (1989) de la siguiente manera: "Desde un punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones"¹¹. Bobbio reconoce la teoría de un proyecto voluntario de varios individuos que deciden con un acuerdo recíproco vivir en sociedad e instituir un gobierno para asegurar sus intereses.

Este autor decide hablar de Estado sólo cuando se trate de organizaciones políticas que surgen de la crisis del sistema feudal y no para ordenamientos anteriores; puesto que no existía un poder absoluto respecto a cada organización sino que éste estaba dividido entre el Rey, la Iglesia y el Señor Feudal principalmente. Poco a poco se va logrando el sometimiento de las unidades políticas a un solo poder, (representado en la mayoría de los casos por el monarca) el cual dicta desde el centro un ordenamiento jurídico unitario y crea para la defensa de su territorio y sobre todo de su poder mismo, un solo ejército; así, "...al proceso de unificación corresponde un proceso de emancipación exterior; mientras un Estado logra vincular más a sus súbditos, más logrará hacerse independiente de los otros estados"¹².

El concepto moderno de Estado, se precisa a partir del período absolutista, posterior al sistema feudal; pues es cuando se pueden distinguir, de manera más concreta, los factores políticos, económicos y estructurales que lo caracterizan como una organización política que agrupa tres elementos esenciales: **El Territorio** o extensión geográfica que puede estar delimitada por fronteras naturales o artificiales, éste nunca significará por sí mismo un factor de relevante importancia política, es tan sólo una condición natural que limita o permite el obrar humano. **El Pueblo**, es política y culturalmente

¹¹ BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición en español, 1989, p. 130

¹² *Ibidem.* p. 140

amorfo, sobre quien recaen las decisiones del poder y está obligado a la obediencia por el hecho de formar parte "voluntaria y conscientemente" de tal organización. Y por último el **Gobierno**, representado por el Rey o el grupo humano que realiza la toma de decisiones y dirige el destino de la sociedad y de sus recursos en beneficio de la misma en términos de conservación y seguridad.

También la juridicidad con su carácter general hace a todos los individuos iguales ante el poder político, hecho que cobra mayor importancia con el surgimiento del Estado de Derecho a partir de la Revolución Francesa haciendo posible la despersonalización del poder, donde la vida pública se somete en todos sus niveles a la Ley; de aquí se desprende la necesidad de una autoridad suficiente para hacer valer los ordenamientos sociales, por lo que el aparato estatal reclama y detenta el derecho al monopolio de la fuerza física legítima, de lo que se deduce que el ejército es la expresión de tal característica cuya función es el mantenimiento del orden, tanto al exterior como al interior del Estado mismo.

Es necesario aclarar la diferencia entre el núcleo de poder dentro del Estado y su poder a fin de evitar una confusión entre éste y su Gobierno. Es común escuchar a gobernantes que designan a sus enemigos como enemigos del Estado o, como en el caso del marxismo, que identifica al Estado con la clase dominante; pero científicamente el núcleo de poder tiene su expresión más acabada dentro del Estado y es parte, junto con todas las fuerzas internas y externas de la "unidad objetiva de acción organizada del poder del Estado", el cual es más firme cuando quienes lo sustentan lo reconocen voluntariamente, pues se basa en la legalidad, misma que, se fundamenta en la legitimidad. Es interesante, asimismo, mencionar al poder del Estado en términos económicos, ya que los diferentes organismos que realizan la función estatal se manejan mediante un fondo central de ingresos que se alimenta jurídicamente, representando el patrimonio del Estado en que sustenta su autonomía; debiendo ejercerse a través de la función pública y en beneficio de la sociedad, a fin de robustecer y reproducir cada vez más su poder como unidad de acción y decisión organizada.

1.1.1. LAS CLASIFICACIONES DEL ESTADO

Los estudios sobre este tema dan lugar a diferentes clasificaciones respecto del fenómeno estatal, tanto por la forma en que se distribuye el poder dentro del ámbito que le corresponde, como a través del análisis de la estructura de la organización y sus fines. A continuación se presentan los dos tipos de clasificación siguiendo el estudio de Heller¹³, de acuerdo con la distribución del poder existe:

EL ESTADO AUTOCRATICO. En esta organización política el jefe de Estado, dictador o monarca, reúne todo el poder; la soberanía radica en él únicamente y desaparecen los límites jurídicos que lo regulan al interior, su único límite son las relaciones de poder que presente el entorno internacional, la sociedad de estados al exterior. Actualmente es difícil que una sola persona pueda atender la complicada estructura de un Estado, por lo que se ve en la necesidad de delegar funciones y repartir su poder entre la burocracia y demás órganos de dominación, creando una clase privilegiada dentro de la sociedad que solamente atenderá los intereses del soberano.

ESTADO DEMOCRATICO. En forma contraria, éste reconoce que la soberanía, y por lo tanto el poder, emana del pueblo, quien en todo momento podrá elegir a sus gobernantes y la forma de gobierno que más le convenga; existe una división de poderes cuyo fin es lograr un equilibrio y la garantía de los derechos fundamentales. Un sistema jurídico unitario será el límite constitucional que regulará los actos del poder, al cual, sólo se podrá acceder mediante la aprobación expresa de los miembros del Estado. Existen casos en los que pequeños grupos que concentran cierto poder económico, alteran la opinión del electorado de acuerdo con intereses particulares: o en los que la administración pública, debido a su contacto con los individuos a través del cumplimiento de sus funciones, absorbe parte del poder y lo utiliza en beneficio del grupo dominante asegurando sus intereses. Es importante resaltar que aun siendo lo más democrático posible, será necesaria, como en toda organización social, una autoridad que ejerza dicho poder, y que habrá de disponer de cierta libertad de decisión en los asuntos de gobierno, y,

¹³ HELLER, Herman *Op. cit.* págs. 265 - 267

por consiguiente, deberá contar con un estrecho margen de poder no limitado democráticamente, pero siempre bajo sustento legal.

Otros autores estudiosos del tema se inclinan por establecer clasificaciones diversas tomando en cuenta no sólo la distribución del poder, sino distintos aspectos que caracterizan a cada organización política, como puede ser el desarrollo de la estructura social al interior, las relaciones económicas que rigen el sistema de producción y distribución, la forma en que cada Estado interviene en la vida económica de su comunidad o en función del orden en que se fueron presentando a lo largo de la historia. De estas clasificaciones se pueden mencionar las siguientes:

ESTADO FEUDAL o estamental. En él no existía un poder central, éste se encontraba dividido entre el Rey, la Iglesia y la Nobleza, entre quienes realizaban casi todas las funciones del Estado moderno, como depositarios de autoridad concedida por el Rey. Según Heller, en la Edad Media sólo existió una poliarquía, nunca una organización independiente al interior y exterior de la misma, sin medios propios de poder ni delimitado territorialmente.

No existen rastros de una organización de finanzas públicas que estuvieran diferenciadas de los gastos e ingresos privados del señor feudal, los diferentes estamentos o clases privilegiadas estaban libres de toda imposición, pero gozaban de facultades impositivas y lo que entregaban a aquél no se les fijaba obligatoria ni periódicamente. Los privilegios y funciones políticas son heredadas a través de la tierra o enajenadas aparte por diferentes motivos. Con la llegada del absolutismo, el Estado se apropia de los medios de poder político y arrebató a los estamentos sus privilegios, al mismo tiempo que permitía el crecimiento de una incipiente burguesía.

ESTADO ABSOLUTISTA. En el desarrollo de Europa occidental, este Estado se manifestó posteriormente al feudal. Se caracterizó por una obediencia total al rey y la aceptación de los lazos consanguíneos como única condición de la transferencia del poder y el apoyo a la política mercantilista

que sirvió para acelerar el crecimiento de la burguesía, cuando se crean las condiciones para un mayor intercambio comercial entre los países.

ESTADO GENDARME o liberal. Esta organización se caracteriza por permitir el desarrollo de la burguesía y con ella del capital, siendo su principal y a veces única función, la de crear las condiciones necesarias para la acumulación del capital mediante el crecimiento de la iniciativa privada y, en algunos casos, proporcionando los medios (bienes y servicios) para su expansión. Sólo le está permitido intervenir en aquellas tareas en las que la inversión no puede ser cubierta por la iniciativa privada o cuando se trata producir algo no redituable para ésta.

ESTADO BENEFADOR o de bienestar. Su máximo exponente teórico es Keynes y surge a partir de que la sociedad reconoce la necesidad de propiciar las condiciones de vida óptimas en beneficio de todos, se aleja de la interpretación privada o burguesa y deja esto en competencia del gobierno. Este tipo de asistencia puede presentarse directamente al individuo (asignaciones directas por accidente, maternidad, desempleo, vejez, etc.) y mediante la creación de infraestructura que le permita elevar su nivel de vida (servicios públicos, producción o subsidio para la adquisición de artículos de primera necesidad, política tributaria progresiva, creación de empleos a través de la empresa pública, etc.).

ESTADO DE DERECHO. Este tipo de Estado es el más frecuente en la actualidad. Se encuentra limitado jurídicamente con base en un ordenamiento general: la Constitución. Existe en él una división de poderes en función de las tres esenciales actividades del poder: gobernar, legislar e impartir justicia; por otro lado, establece garantías fundamentales para los individuos y limita el poder público de los dirigentes políticos por medio de preceptos constitucionales, obteniendo así, tanto poder social como político. Estas garantías aseguran a los miembros del Estado libertad y capacidad para intervenir en los asuntos del gobierno que les afecten.

El Estado de Derecho tiene un sistema muy amplio de controles políticos, administrativos y judiciales. así como una clara y precisa delimitación de responsabilidades. Existe una conexión entre legalidad y legitimidad. asegurando ésta a través de aquélla. Rousseau. basado en la ficción de la voluntad popular sin contradicciones, sostenía que los representantes populares y por consiguiente, el pueblo mismo, era quien dictaba las leyes a las cuales se debía someter el gobierno¹⁴; sin embargo, el poder legislativo funciona más como un contrapeso que como expresión de la voluntad general, por lo tanto no se puede asegurar siempre la legitimidad con base en la legalidad existente.

1.1.2. EL ESTADO Y LAS FINANZAS PUBLICAS

Las Finanzas Públicas se refieren al estudio de las diversas formas en que un Estado puede obtener recursos y cómo gastarlos a fin de satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes; además de la aplicación de políticas económicas a través de las cuales puede influir directamente en el consumo y el gasto de una sociedad, por lo que implican un poderoso instrumento de carácter económico. Mario Pugliese, especialista en finanzas públicas define esta actividad de manera integral al decir que "...estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico: pues económicos son los medios de que se sirve el Estado para desarrollar su actividad financiera, políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad, jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados..."¹⁵.

Mucho se discutió la autonomía de las Finanzas Públicas respecto a la Economía, la Política y el Derecho. ya que todas ellas convergen en gran medida al realizar el estudio de el proceso de obtención, manejo y aplicación de los recursos. Actualmente se le reconoce tal autonomía en forma casi generalizada. Ernesto Flores Zavala (1959) y Sergio Francisco de la Garza (1968), son dos autores mexicanos que realizaron profundos estudios sobre la materia y así lo sostuvieron en sus obras¹⁶. Su

¹⁴ *Idem.* p. 180

¹⁵ PUGLIESE, Mario. Citado por De la Garza, S. Francisco, Derecho Financiero Mexicano, México, Ed. Porrúa, 3a. ed., 1968, p. 23

¹⁶ *Idem.* p. 24

relación con la Administración Pública se da en función de que todos los recursos que obtiene el Estado se manejan mediante diversos órganos integrados a ésta, mismos que están sujetos a las disposiciones legales que regulan sus funciones. Por otro lado, es imprescindible que, cada vez que se desee aplicar un impuesto, se analice el costo administrativo para determinar hasta qué punto es conveniente dicho impuesto. El costo administrativo incluye, tanto los gastos que implica gestionar lo recaudado como los que deben pagar los contribuyentes al cumplir cada una de sus obligaciones fiscales.¹⁷

El estudio de las Finanzas Públicas comprende, por una lado, la recaudación de ingresos, su gestión o manejo y la Administración y explotación de bienes patrimoniales con carácter permanente; y por otro, las erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios y la producción de bienes públicos. Los ingresos del Estado se obtienen de diferentes formas y de manera constante por concepto de derechos, contribuciones, productos, aprovechamientos, créditos, emisión de moneda y la más importante: los impuestos. Así, del Derecho Financiero, que es el conjunto de normas que regulan las actividades del Estado para la obtención, manejo y aplicación de recursos, se desprende la rama del Derecho Fiscal, que atiende, según Humberto Delgadillo, "...todo tipo de ingresos de derecho público que percibe la Federación: contribuciones, productos, aprovechamientos y sus accesorios, todos regulados por la Ley de Ingresos de la Federación que anualmente emite el Congreso de la Unión, por lo que podemos afirmar que el Derecho Fiscal regula todo lo relativo a los ingresos que el Estado obtiene en el ejercicio de sus funciones"¹⁸.

El sustento legal que otorga potestad tributaria a cada entidad se localiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31, fracción IV: "*Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y el Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*"

¹⁷ STIGLITZ, Joseph E. *La Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosch, eds., 1986, p. 442.

¹⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H., *Principios de Derecho Tributario*, México, Ed. Limusa, 3a. ed., 1996, p. 6

Para el Distrito Federal, el Código Financiero es el instrumento legal, equivalente a la Ley de Hacienda de los estados, que establece a nivel local los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos aplicables a los individuos que se encuentren en el supuesto fiscal determinado por dicho Código dentro de esta demarcación territorial; así como la determinación de los delitos fiscales en contra de la hacienda pública del D.F. y las sanciones correspondientes. En términos generales los ingresos públicos han sido clasificados para su estudio y administración desde distintos puntos de vista dependiendo del propósito del análisis del que se trate:

Ingresos Ordinarios y Extraordinarios

Para Flores Zavala los ingresos ordinarios "...son aquéllos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir los gastos ordinarios y son ingresos extraordinarios aquéllos que se perciben solo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc."¹⁹

Ingresos Originarios o Patrimoniales e Ingresos Derivados o de Derecho Público

Los ingresos originarios son aquéllos obtenidos de la administración y explotación directa o indirecta de los bienes patrimoniales del Estado (productos); y, los ingresos derivados son los que éste percibe como consecuencia de su actividad soberana en materia impositiva provenientes de los contribuyentes e incluyen los impuestos, los derechos, las contribuciones de mejoras y especiales, los aprovechamientos y los empréstitos²⁰.

Esta clasificación parte desde el punto de vista técnico de su origen y se asemeja a la establecida tanto en el Código Fiscal de la Federación como en el Código Financiero del Distrito Federal, en donde los ingresos públicos se dividen en **Contribuciones e Ingresos no Tributarios**:

¹⁹ DE LA GARZA, F. Op. cit. p. 158

²⁰ *Ibidem*

"Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Los ingresos no tributarios establecidos en este Código son: los ingresos patrimoniales o productos, percibidos por el Estado como contraprestaciones por servicios prestados en funciones de derecho privado, así como por aprovechamiento, uso o enajenación de sus bienes del dominio privado; y los aprovechamientos definidos en el Artículo 3o.: "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."²¹

Cabe mencionar que los ingresos públicos pueden variar de gobierno a gobierno dependiendo de la evolución cultural del país o Estado y del marco ideológico del grupo en el poder, por lo que las diferentes funciones de gobierno de cada uno determinarán sus necesidades de ingreso; por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos de América está caracterizado como controlador por sus actividades que en general son reguladoras y el de México además de ser un gobierno controlador es operador de un gran número de actividades que podrían ser realizadas por la iniciativa privada.

²¹ Código Fiscal de la Federación, artículo 2, México, ISEF, 1996.

De acuerdo con Sergio F. de la Garza, el Derecho Tributario, incluido en el Derecho Fiscal, es el conjunto de normas y principios que se refieren únicamente a los ingresos obtenidos de los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, es decir, las exacciones que impone el Estado a sus habitantes en uso de su potestad tributaria²²; excluyendo los ingresos obtenidos de la explotación del patrimonio estatal, de empresas públicas o mixtas y los obtenidos a través de empréstitos públicos²³. Dino Jarach, define al Derecho Tributario Constitucional como una rama del Derecho Tributario: "(es)...el conjunto de normas que delimitan el poder fiscal, distribuyen las facultades impositivas derivadas del poder entre los distintos organismos estatales que forman parte de la estructura del Estado nacional o provincial y establecen los límites para el ejercicio de dicho poder"²⁴. Así, se establece entre el Estado (sujeto activo) y los contribuyentes (sujetos pasivos) una relación entre iguales en tanto que los dos elementos quedan sometidos a la norma y obligados a cumplirla.

Todos los órganos del Estado son creados con atribuciones y obligaciones que ejercerán bajo el orden jurídico que les da origen, ni al margen ni en contra de él, incluso el poder del Estado, como organización jurídica y política dentro de la sociedad está delimitado en la Constitución. Estas facultades que la ley otorga a los órganos en materia fiscal son denominadas como facultades de "**competencia fiscal**". concepto que Giuliani Fonrouge define como la facultad de la autoridad administrativa correspondiente para aplicar la norma tributaria²⁵.

Con el paso de los años, los objetivos de las Finanzas Públicas se han incrementado, ya que, si anteriormente la actividad financiera del Estado, era captar sólo los recursos necesarios para cubrir su presupuesto; ahora, la concepción moderna atiende aspectos adicionales de gran importancia en términos socioeconómicos, Maurice Duverger, señala que no son sólo "...un medio de asegurar la cobertura de sus gastos de administración, sino también, y sobre todo, un medio de intervenir en la vida

²² Los conceptos de la *potestad tributaria* o *poder fiscal* se refieren al poder de imperio inherente al Estado que es ejercido por el órgano legislativo al momento de emitir las leyes necesarias para establecer las contribuciones dentro de los límites que le establece la propia Constitución. DELGADILLO Gutierrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 36

²³ DE LA GARZA, F. *Op. cit.* p. 26

²⁴ JARACH, Dino. Citado por De la Garza, *Op. cit.* p. 42

²⁵ FONROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Ed. Palma, 1970, p. 290

social, de ejercer una presión sobre los ciudadanos para asegurar el conjunto de la nación. Las medidas financieras constituyen así una forma de intervencionismo especial"²⁶

1.2. GOBIERNO

Karl Deutsch, en su obra "Los Nervios del Gobierno" compara la acción de gobernar con el arte del timonel ya que, dos son sus funciones primordiales: controlar y regular el funcionamiento de la estructura y las partes de toda unidad política. Gobernar es una actividad política realizada por un pequeño grupo de individuos cuyas decisiones recaen directamente sobre el resto de la sociedad; ya sea, para organizarla o para dirigirla hacia un objetivo común. Es en la estructura del gobierno o régimen político donde se puede observar la solidificación y autonomía del Estado frente a la sociedad, en las relaciones de poder que existen dentro la clase dominante y entre ésta y el resto de la sociedad.

En el ejercicio del poder, la función gubernamental se encuentra sometida a un orden normativo que regula las relaciones de los particulares entre sí y las que existen entre éstos y el gobierno para evitar conflictos y garantizar sus derechos. Sus funciones pueden clasificarse en: *políticas*, las que implican toma de decisiones, *manejo y conservación del poder*; y *administrativas*, aquellas encauzadas a la recaudación de recursos, prestación de servicios públicos, producción de bienes, manejo de recursos estratégicos, etc.

1.2.1. MODOS DE PRODUCCIÓN Y GOBIERNO

Los estudios sobre el gobierno que han hecho politólogos como Hobbes, Pareto y Montesquieu, entre otros, son en realidad análisis de cómo se organiza el poder en diferentes unidades políticas y en distintos momentos de la historia: pero el gobierno siempre responde en cuanto a organización y fines se refiere, a una etapa determinada del desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad y, por lo

²⁶ DUVERGER, Maurice. Citado por Delgado Gutiérrez L., *Op. cit.* p. 22

tanto, a la forma en que ejerce el poder la clase dominante sobre el resto de la población, siendo su estructura tan compleja como el nivel de división del trabajo que exista en cada sociedad. Es por esto que hay una gran diferencia entre la organización política de una sociedad que responde al modo de producción asiático y la estructura que presenta aquella organizada según el modo de producción esclavista o el feudal.

Se puede deducir que es el hombre quien decide crear las instituciones convenientes para su producción material y mantener o reproducir las que permitan su progreso, así como también decide la eliminación de aquellas que son adversas a su desarrollo. El gobernar es una actividad política en tanto que trata de equilibrar los diferentes intereses de los hombres que conviven dentro de una sociedad a través de la toma de decisiones que definen su rumbo, desde un centro específico de poder, representado por un conjunto de instituciones que conforman el régimen político. A continuación se presentan los principales elementos del gobierno que caracterizan a cada modo de producción, mismos que dependen de la evolución y organización de las fuerzas productivas:

EL GOBIERNO EN EL MODO DE PRODUCCIÓN ASIÁTICO:

- Su gobierno es absolutista y autocrático, pues impide el crecimiento de fuerzas que pudieran arrebatarle parte o la totalidad del poder.
- El resto de la sociedad es integrado subordinándolo sin concesiones de ninguna especie.
- El aparato administrativo, en estos gobiernos, tiene como objetivo esencial, además de proporcionar los bienes y servicios públicos, someter definitivamente al ciudadano frente al gobierno.
- Fuerte control sobre la administración.

EL GOBIERNO EN EL MODO DE PRODUCCIÓN ANTIGUO O ESCLAVISTA:

- Existe una conciencia de clase entre los ciudadanos que son al mismo tiempo, los hombres libres, propietarios de la tierra y medios de producción.

- Los asuntos públicos se deciden en organismos colegiados y mediante procedimientos de participación ciudadana.
- Se maneja la elección "universal" (en donde todo ciudadano tiene derecho a elegir y a ser electo) y la rotación periódica de los cargos públicos, a fin de evitar la formación de un poder hegemónico y la burocratización del mismo.
- La clase dominante se gobierna a sí misma atendiendo sus intereses económicos y sociales. El resto de la sociedad, representado por los esclavos, carece de todo derecho.

EL GOBIERNO EN EL MODO DE PRODUCCIÓN FEUDAL

- Existe un monarca que representa la unión relativa de los diferentes feudos. Sin embargo, cada feudo ejerce un señorío autónomo en lo económico e incluso, en ocasiones cuenta con medios coercitivos en su territorio, para explotar y dominar a sus siervos.
- La estructura de dominación está basada en relaciones de vasallaje, no entre los siervos, sino entre los señores feudales que dependiendo de su poder económico y cercanía o parentesco con el monarca gozan de más o menos privilegios.
- Cada señor feudal obtiene su renta de las tierras que posee trabajadas por sus siervos. Las rentas son en especie o en dinero, ya sea por peajes señoriales en rutas comerciales o mercados, multas o confiscaciones en la aplicación de justicia e impuestos a la Iglesia en casos de emergencia.

EL GOBIERNO EN EL MODO DE PRODUCCIÓN CAPITALISTA

- Durante el proceso de formación del gobierno capitalista se consolida el comercio, aparece el ejército, la burocracia y la diplomacia como función de interés público, así mismo, se crea un sistema impositivo cada vez más complejo capaz de responder al financiamiento de los gastos gubernamentales
- Existe una separación entre el Estado y la sociedad en donde el primero actúa como mediador entre los propietarios de los medios de producción y los poseedores de la fuerza de trabajo.

- La centralización del poder político a fin de imponer un sistema legal "universal", originado en las ideas de libertad en la Revolución Francesa.
- División de las funciones gubernamentales como reflejo de la división social del trabajo.
- Se manifiestan diferentes formas de ejercer el poder en el proceso formativo del Estado: *monarquía absoluta, estado liberal, república y estado capitalista tardío.*

Finalmente, se puede afirmar que la acción de **gobernar** se refiere a conducir políticamente el conjunto de organismos existentes dentro de un Estado moderno, y a los actos del poder ejecutivo que, a través de la Administración Pública, modifican y dirigen a una sociedad hacia fines y metas definidos. La estrecha relación entre el concepto de Gobierno y de Administración Pública, así como la identificación de ésta con el Poder Ejecutivo, ocasiona que en muchos casos se les confunda utilizando los términos indefinidamente, por lo que se a continuación se trabajará sobre el concepto y las funciones de esta última.

1.3. ADMINISTRACION PUBLICA

La práctica de la administración pública es tan antigua como la existencia del Gobierno en toda unidad política, pero es a partir del siglo XVII cuando se hace patente la necesidad de mayor profesionalización de los funcionarios públicos y de un estudio específico de su estructura, organización y fines. debido a su crecimiento y multiplicidad de sus objetivos; son por demás ilustrativos los casos del Arsenal de Venecia, la administración financiera francesa desde el período de Colbert en Francia, o el movimiento de los cameralistas en Prusia.

La actividad administrativa puede ser definida como la colaboración de uno a más individuos encaminados a un fin común y existe desde la comunidad primitiva hasta nuestros días. La administración pública es defendida por algunos autores como precursora de la administración de empresas, ya que las condiciones necesarias para la producción y el comercio son creadas por la

primera. La categoría de ciencia de la administración siguiendo el concepto de Ramiro Carrillo Landeros (1986). se le asigna a partir de que su estudio constituye un conjunto sistemático de conocimientos racionales. de un campo de estudio determinado y verificables en cuanto a los hechos y fenómenos de la realidad: y que, por lo tanto, contribuyen a explicar los principios que los rigen y las causas que los originan.²⁷ Sin embargo, la definición del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública sigue siendo un tema de discusión para diversos autores

Woodrow Wilson, en 1887, describe el proceso de evolución del gobierno en tres etapas: gobierno absoluto, constitucional y de soberanía popular, y establece los rasgos característicos de cada sistema administrativo, concluyendo que en la última etapa el volumen y complejidad de las funciones gubernamentales y el derecho de opinión de los ciudadanos en la cosa pública, determinan la necesidad de una disciplina específica para *"descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y como hacerlo con la mayor eficacia y menor gasto"*. Este personaje dejó puestos algunos de los primeros cimientos que darían lugar a la Ciencia de la Administración Pública al dirigir su atención a la racionalización sistematizada de los recursos humanos, materiales y financieros del gobierno para la consecución de sus fines.

Willian Willoughby defiende en su obra "The Government of Modern States", la división entre la política y la administración del gobierno atacando la posición que se le daba hasta entonces a la administración pública como una parte integrante del Ejecutivo, afirmando que "La función ejecutiva es la de representar al gobierno como un todo (en el contexto internacional) y vigilar que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la de administrar realmente la ley tal y como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por el poder judicial."²⁸ Una vez definida la acción administrativa y entendida como el objeto de estudio, plantea la necesidad de que

²⁷CARRILLO Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*. México, Ed. Limusa, 1a. reimpresión, 1986, p. 27

²⁸WILLOUGHBY, Willian *The Government of Modern States*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1936, Capítulo XIV, p. 218

tanto la estructura como las funciones que integran el gobierno de un Estado moderno deberán estar sustentadas legalmente a fin de evitar abusos del poder sobre la población civil.

Para otros autores la Administración Pública surge como un elemento del Estado al aparecer este más concretamente en el Renacimiento, posterior a la crisis del feudalismo, con el evidente desarrollo de la burguesía, el capital financiero y comercial²⁹; ya que, si bien es cierto que se maneja la opinión de que el proceso de formación del Estado se cierra con la Revolución Francesa (momento en que se despersonaliza el poder y se da sustento jurídico a la vida pública con el sometimiento del Estado al Derecho), también existen otras posiciones al respecto. además de la notable diferencia de fechas en los orígenes de un poder centralizado moderno en los distintos países. La Administración Pública es producto del devenir histórico, pero hasta la aparición del Estado Constitucional se observa que presenta tan sólo como un conjunto de colaboradores del rey y posteriormente, cobra presencia propia al ser una abstracción del Estado mismo, sometida a las leyes emanadas de un parlamento y con mayor experiencia por ser un elemento estable respecto a la rotación de la clase política de un Estado.

Las ideas de la Revolución Francesa provocan un robustecimiento del poder del Estado, planteando un modelo centralista que implique la igualdad de todos ante las ley como consecuencia de la ideología liberal; esta transformación supone inevitables cambios en la Administración Pública, de los cuales. dos son los más importantes:

1. **Se pierde la identificación del Estado con la figura del Rey, y, por lo tanto ni los recursos ni el poder son propiedad del mismo. La obediencia responde a la idea del Estado, a la ley abstracta y general, y no a una persona física; y,**
2. **La juridización de la vida pública, es decir, la normatividad sobre las funciones gubernamentales: ejecutivas, legislativas y judiciales; así como la sumisión de la**

²⁹ Apuntes de clase de la materia *Política y Administración Pública* impartida por el Lic. Carlos Hernández Alcántara.

Administración misma al Derecho dada la necesidad de crear garantías ante el poder público.

"La igualdad ante la ley es en definitiva, la igualdad ante la Administración pública..."³⁰.

Con la abolición de los señoríos feudales y de los privilegios estamentales, la administración actúa más libremente; por otro lado, con la declaración del laicismo el nuevo Estado se aleja poco a poco de la Iglesia y la Administración Pública asume las actividades de beneficencia, sanidad y educación que eran atendidas por aquélla. También se observa un debilitamiento del poder del Estado frente a las actividades económicas debido a las ideas del liberalismo económico que garantizan los derechos de la burguesía para actuar sin trabas ni interferencia del poder estatal. La optimización de distribución de la riqueza en función del cumplimiento de los derechos sociales, dependerá de la generación de riqueza que la administración pública permita a la sociedad y de su capacidad de transformarla en los fines sociales del gobierno (salud, educación. etc.).

Los diferentes estudios sobre Administración pública, desde entonces le dan distintos enfoques, de los que se pueden mencionar. por ser los más sobresalientes. el *enfoque jurídico* que se basa en asegurar la garantía del ciudadano frente al poder de la organización pública y las relaciones jurídicas al interior de la misma. éste es el enfoque europeo por excelencia; el *enfoque político*, que considera a la administración como un elemento más del complejo sistema político; y, por último, el *enfoque americano*. caracterizado por la obtención de la máxima eficacia dado que considera igualmente tanto a la organización privada como a la organización pública.

La Administración Pública es una organización, como lo son las empresas privadas y otras organizaciones existentes en la sociedad de nuestro tiempo. pero se trata de una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder con las numerosas consecuencias que esto

³⁰ *Ibidem.*

conlleva en el contexto de la sociedad de nuestro tiempo³¹. Esta afirmación sugiere como diferencias de la organización pública respecto a la empresa privada: la titularidad del poder, la multiplicidad de sus fines y su relación directa con la política. Así, para la elaboración de un estudio de Administración pública, deberán tenerse en cuenta las siguientes características que permitan colocar el objeto de estudio dentro de un lugar y momento específico:

1. Especificidad respecto a organizaciones privadas.

Señala la diferencia entre una organización pública y una privada, en función de los distintos y múltiples fines cada una. La corriente norteamericana se ha distinguido por utilizar, en las organizaciones públicas las técnicas administrativas de la empresa privada: si bien es cierto que la Administración Pública es una organización como lo son las empresas privadas y otras existentes dentro de la sociedad, no podemos comparar los grupos humanos que manejan los medios en servicio del poder con los que dirigen las empresas privadas o afirmar que los fines a resolver son los mismos, pues, es dentro de las administraciones públicas donde se gestionan los intereses de toda la sociedad. Por lo demás, cabe señalar que las administraciones públicas, en los estados modernos aparecen antes que la empresa privada y su existencia en la sociedad depende de toda la organización pública que le asegura los medios para su funcionamiento.

2. Extensión de la Administración pública.

Se refiere a la singular cantidad de organizaciones creadas para atender las demandas de la sociedad y a la multiplicidad de los fines que se propone. La necesidad de gestionar las relaciones exteriores, la defensa, la hacienda y el orden público han sido siempre prioridad para todo Estado; sin embargo, existe un gran número de funciones en materia de asistencia social, educación y sanidad que la función estatal ha venido absorbiendo en beneficio de la sociedad a través de diferentes y múltiples organizaciones. Actualmente se pueden diferenciar tres tipos de actividades: a) ejercicio del poder y de

³¹ *Ibidem.*

los medios de coacción y represión; b) prestación de bienes y servicios mediante el control de organizaciones privadas para que la obtención de bienes se produzca en condiciones análogas; y b) planificación de la economía en conjunto e intervención en sectores concretos que requieren de atención pública.

3. Contingencia de la Administración pública

Esta característica se refiere a que cada organización pública es diferente en el tiempo y en el espacio, por lo que no es válido hacer generalizaciones y trasladar técnicas y procesos administrativos de un país a otro pues, según su contexto y desarrollo, cada sociedad debe generar el sistema administrativo que le sea más apropiado, dependiendo de sus insumos y fines generales.

4. Interdependencia de la Administración Pública y la Política.

Dentro de la actividad gubernamental es muy difícil establecer una diferencia entre los actos administrativos y los actos políticos, ya que, toda organización en la administración pública participa del poder político. En la práctica, tanto el grupo de políticos como el de burócratas, forman parte de un complejo sistema en donde apenas es posible percibir dicha diferencia, pues en la mayoría de los casos un acto administrativo responde a una decisión tomada en uso del poder político y se puede comprobar fácilmente que la actividad administrativa, en los niveles más elevados, responde en la mayoría de los casos a decisiones fuertemente condicionadas por elementos políticos.

1.3.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

Una vez que se han destacado las especificidades que deben considerarse para el estudio de la Administración Pública, conviene atender la organización que incluye el objeto de estudio de esta investigación, por lo que, se procede a realizar una descripción de la estructura administrativa existente en México, cuya Constitución Política señala, en su artículo 40 que "Es voluntad del pueblo mexicano

constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una Federación..."; por tal descripción el poder público del Estado mexicano se encuentra dividido en los tres Poderes de la Unión: *Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial*³².

- Del Poder Legislativo, integrado por representantes populares divididos en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, emanan las leyes federales que rigen en todo el territorio nacional y, de acuerdo con el artículo 73 constitucional, tiene facultades para legislar en las materias referentes a organización de los poderes federales, a la defensa nacional, a la hacienda pública, al patrimonio, en materia económica y de asistencia social.

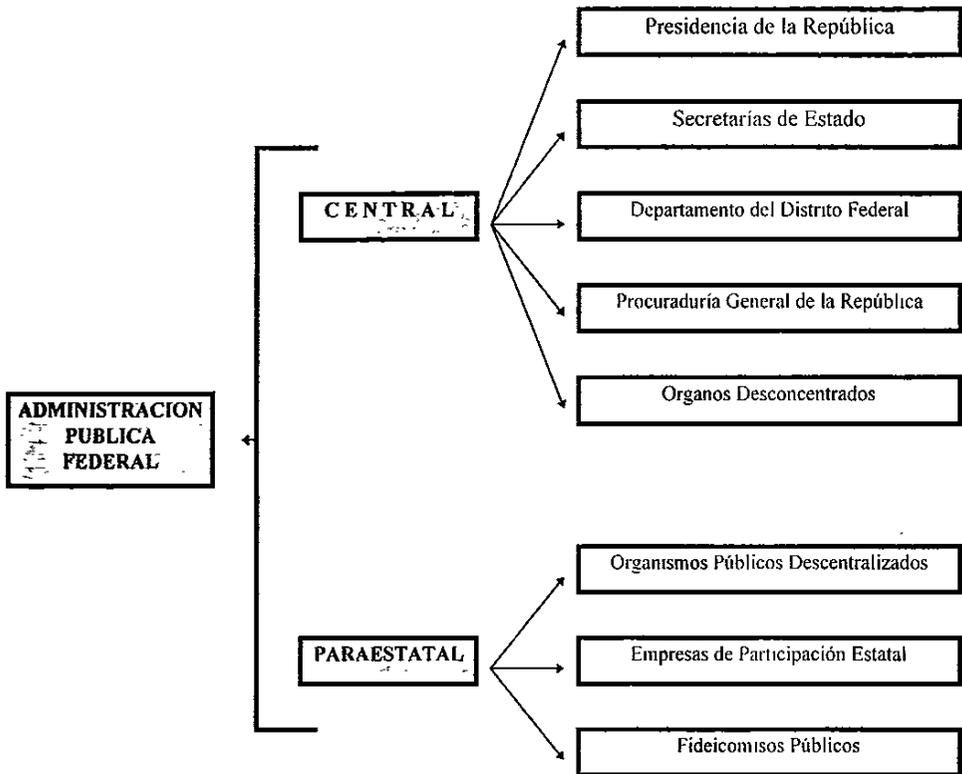
- El Poder Ejecutivo se deposita en una persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" al cual le corresponde la aplicación de las leyes establecidas por el Poder Legislativo y tiene a su cargo la administración pública central y paraestatal en los términos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- El Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito y será responsable de aplicar las sanciones legales generales a quienes hubiesen infringido las leyes federales en lo particular.

La Administración Pública Federal depende del Poder Ejecutivo y está regulada por la Ley Orgánica respectiva aprobada por el Poder Legislativo. El artículo 90 constitucional determina que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal..." la primera esta formada por las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (dependencias) y la segunda se compone de organismos descentralizados y empresas de participación estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios (entidades) encargados de la atención de asuntos particulares de interés federal, así mismo

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49.

incluye fideicomisos públicos e Instituciones Nacionales de Crédito. Al Distrito Federal se le considera un departamento administrativo cuya función es “gobernar” atendiendo en principio los intereses del Ejecutivo y nacionales como sede de los Poderes Federales, por lo que existen grandes diferencias entre éste y el resto de los estados de la República; además, para satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos cuenta con una hacienda pública propia. Así, la organización de la Administración Pública Federal Centralizada esta organizada de la siguiente manera:



El objeto de estudio de este trabajo se encuentra ubicado en el contexto del Departamento del Distrito Federal* por lo que se procede a describir su estructura y las propiedades que lo caracterizan, como una demarcación territorial que se distingue de los estados federados al ser sede de los Poderes Federales y constitucionalmente, la capital de los Estados Unidos Mexicanos. En su calidad de Departamento Administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal centralizada conserva el mismo rango que las secretarías de Estado pero a diferencia de éstas su competencia está limitada territorialmente y posee personalidad jurídica y patrimonio propio. En su origen, se supuso que las facultades de un departamento serían de carácter administrativo únicamente, es decir que atenderían sólo el mejoramiento de los servicios públicos demandados por la comunidad (comunicaciones, salubridad, instrucción pública, etc.). Con el tiempo el Departamento del Distrito Federal obtiene mayor importancia en la vida política nacional, por lo que se le asignan facultades y obligaciones similares a las de las Secretarías de Estado como son: la sujeción del Jefe del Departamento a juicio político, la obligación de informar y dar cuenta de su administración, intervención en el acuerdo para la suspensión de garantías individuales y representar al Ejecutivo en los juicios de amparo en lo relacionado al gobierno del Distrito Federal. Así mismo, la madurez política que paulatinamente han adquirido sus habitantes, ha sido un catalizador para que a partir de 1987 se inicie la Reforma Política del Distrito Federal, cuyo objetivo principal es la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana en la planeación y acción gubernamental en el D.F. El gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión quienes lo ejercen a través de los órganos locales de gobierno, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el *Diario Oficial* el 26 de julio de 1994. Estos órganos locales son:

A) ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Es un órgano con facultades legislativas que expresamente señala el artículo 122 fracción IV de la Constitución y compuesta por 66 miembros electos por los habitantes del Distrito Federal: 40 según

* A partir del 5 de diciembre de 1997 desapareció la figura de Departamento Administrativo para la administración de esta entidad y se depositó en sus habitantes el derecho de elegir directamente al Gobernador del Distrito Federal. Así mismo la Asamblea de representantes del Distrito Federal se transforma en Asamblea Legislativa adquiriendo las obligaciones y atribuciones de un Congreso Local.

el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional. La Asamblea de Representantes se creó en 1988 como respuesta a la necesidad de participación ciudadana no satisfecha por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, entonces sólo tenía facultades para dictar ordenamientos de tipo administrativo (bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno), de presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, de solicitar la satisfacción de demandas de la ciudadanía ante las autoridades correspondientes y vigilar los actos de servidores públicos. A partir de 1995 se le asigna la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, antes a cargo de la Cámara de Diputados; en 1996 se le otorgaron facultades legislativas que le permitieron expedir normas de observancia general y obligatoria con carácter de leyes y decretos, y además para discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y posteriormente, en 1997 adquirirá todas las facultades legislativas de un Congreso Local.

**FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES RELACIONADAS CON EL
FINANCIAMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

1. Examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo.
2. Revisar la Cuenta Pública del año anterior para comprobar si los programas señalados en el presupuesto se cumplieron y conocer los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal
3. Expedir las leyes orgánicas de los Tribunales de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
4. Expedir leyes y decretos para el Distrito Federal en materias de Administración Pública Local, régimen interno y procesos administrativos: servicios públicos: planeación y desarrollo urbano: derechos humanos y bienes de dominio público.

ARTICULOS 42 y 43 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL D.O. 26 DE JULIO DE 1994

B) JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.

Hasta 1997, el Presidente de la República nombraba, de entre los miembros de la Asamblea de Representantes o del Senado, a la persona que ocuparía este cargo, mismo que debía ser ratificado por la primera. A partir del 5 de diciembre de 1997 el Gobierno del Distrito Federal será dirigido por un representante electo mediante el voto directo de sus habitantes y tendrá a su cargo la administración pública central y paraestatal del mismo. En términos de finanzas públicas a éste le corresponde formalizar las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos y su remisión a la Asamblea a más tardar el día 30 de noviembre de cada año, o hasta el 20 de diciembre cuando inicie su cargo en este mes.

C) TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

Ejerce la función judicial y está integrado por el número de magistrados y jueces que señale su propia ley orgánica. El nombramiento de los primeros corresponde al Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes; los segundos, denominados jueces de primera instancia y jueces de paz serán nombrados por el Tribunal Superior de justicia en acuerdo del pleno.. El Ministerio Público estará a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

1.3.2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo objetivo esencial es asignar las atribuciones y obligaciones a los distintos órganos que forman parte de la estructura administrativa de esta entidad, el territorio del Distrito Federal está delimitado por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el 27 de julio de 1994, y se divide al interior en 16 delegaciones políticas (órganos desconcentrados que dependen jerárquicamente del Jefe del Distrito Federal):

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. Alvaro Obregón | 9. Iztapalapa |
| 2. Azcapotzalco | 10. La Magdalena Contreras |
| 3. Benito Juárez | 11. Miguel Hidalgo |
| 4. Coyoacán | 12. Milpa Alta |
| 5. Cuajimalpa de Morelos | 13. Tláhuac |
| 6. Cuauhtémoc | 14. Tlalpan |
| 7. Gustavo A. Madero | 15. Venustiano Carranza |
| 8. Iztacalco | 16. Xochimilco |

La Administración Pública del Distrito Federal es de tipo central, desconcentrado y paraestatal. El primero se integra por la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Controlaría General, las Delegaciones y la Procuraduría General de Justicia. El segundo tipo se compone por el conjunto de órganos desconcentrados que se establezcan en términos del artículo 91 del Estatuto de Gobierno y cuyo principal objetivo será el despacho eficiente de los asuntos específicos de su competencia, éstos dependerán jerárquicamente del Jefe del Distrito Federal o de la dependencia o entidad paraestatal que éste determine. Por último, en la administración descentralizada se encuentran las empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (Artículo 2 LOAPDF, D.O. 30 de diciembre de 1994). De acuerdo con lo anterior, la estructura de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, que permite el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, comprende las dependencias y entidades que se presentan en el cuadro expuesto en la siguiente página.

Dentro de esta estructura, la Secretaría de Finanzas es la dependencia que lleva a cabo la planeación de las políticas de ingresos, de administración tributaria y la presupuestación y evaluación del gasto público; así mismo es encargada de representar en todo momento, el interés de la Hacienda Pública del Distrito Federal en las controversias que afecten sus ingresos. La política de ingresos se establece anualmente a través de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en ella se establece el monto esperado de los recursos económicos que por diferentes conceptos se recaudarán para el ejercicio de las funciones políticas y administrativas de la ciudad. En capítulos posteriores se analizará su estructura administrativa y los procedimientos empleados por la Tesorería del Distrito

Federal para lograr la recaudación del impuesto predial en esta entidad, así mismo se analizarán los controles que se aplican para evitar su evasión y los mecanismos de actualización del registro catastral que son la base para calcular el ingreso por concepto de este impuesto, el cual representa la principal fuente de ingresos propios para la ciudad de México.

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

- 1 JEFATURA DEL DISTRITO FEDERAL
- 2 SECRETARIA DE GOBIERNO
- 3 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
- 4 SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO
- 5 SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE
- 6 SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS
- 7 SECRETARIA DE EDUCACION, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL
- 8 SECRETARIA DE FINANZAS
- 9 SECRETARIA DE TRANSPORTES Y VIALIDAD
- 10 SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA
- 11 OFICIALIA MAYOR
- 12 CONTRALORIA GENERAL
- 13 PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ADMINISTRACION DESCONCENTRADA

1. DELEGACIONES POLITICAS
2. Servicio Publico de Localización Telefónica LOCATEL
- 3 Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER)
- 4 Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR)

ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

1. Sistema de Transporte Colectivo METRO
2. Sistema Metropolitano de Transporte Colectivo

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS TRIPARTITAS

1. Caja de Previsión para Trabajadores de Listas de Raya
2. Caja de Previsión de la Policía Preventiva

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
Artículo 2, D O F. 30 diciembre 1994.

CAPITULO

2

ANTECEDENTES DEL SISTEMA TRIBUTARIO

EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. LA RECAUDACION DE TRIBUTOS Y OFRENDAS EN EL PERIODO PREHISPANICO

Los principales rasgos de organización del pueblo mexica fueron la teocracia y el militarismo, no tenían mayor ley que la religión, y ésta a su vez reconocía el honor de la guerra y de la fuerza vencedora: socialmente las clases altas se colocaban al mando del ejército y las bajas eran responsables de actividades como acarrear las armas, los alimentos y ofrecer su vida en los sucesos bélicos. Un régimen de este tipo supone un grado singular de obediencia y disciplina en todos los habitantes del pueblo. en donde las faltas merecían fuertes castigos; sin embargo, el mayor temor provenía de la superstición y creencia en sus dioses transmitidas de padres a hijos: el rey, el sacerdote, el general y el noble eran vistos como deidades y el sacrificio como una necesidad justa.

Bajo estas condiciones, el islote del valle de México, donde fuera encontrada la señal dada por sus dioses. un águila devorando a una serpiente, se convierte en la floreciente ciudad de Tenochtitlán, más tarde reconocida como la potencia bélica entre los pueblos de los alrededores y engrandecida por la fuerza que le daba su asociación con Texcoco y Tlacopan, también conocida como la Triple Alianza. En esta ciudad se resume toda la organización social de los pueblos de la zona mesoamericana y la *forma en que integraron para sí la ciencia, el arte, la producción, la religión y la técnica.*

Así, en forma paralela a sus actividades-bélico religiosas, los vestigios de esta civilización, muestran el desarrollo de ciencias como la astronomía y la medicina. así como expresiones artísticas a través de la música y la danza; tenían nociones de moralidad elevados al rango de leyes, es decir, el adulterio, el homicidio, el robo, el cohecho, la embriaguez, la violación de contratos y el allanamiento entre otros actos contra la paz social, eran sometidos y castigados bajo la autoridad de jueces inviolables. Por otro lado, su preocupación por los pobres y los ancianos era indudable y, a pesar de que entre ellos se ejercía la esclavitud, los esclavos lo eran sólo por una generación y sus hijos nacían libres,

a diferencia de los pueblos europeos de la antigüedad, en donde la esclavitud se ejercía sobre toda la descendencia de los esclavos.

Los gastos realizados por el gobierno mexicana eran muy altos comparados con la pobre producción de su suelo y de sus habitantes; los presupuestados incluían los gastos del Rey, su servidumbre, sus palacios y huéspedes; los de los sacerdotes, templos y cultos a los diversos dioses; los de los militares, abastecimiento de armas y creación y mantenimiento de cuarteles; y por último, los requeridos por funcionarios públicos para satisfacción de necesidades comunes entre los habitantes. Para cubrir este enorme gasto y tomando en cuenta que tales clases no estaban obligadas al pago de impuestos, se ejercía una tiranía fiscal sobre las clases bajas y aún mayor en los pueblos sometidos. Así, la guerra tenía dos fines principales: a) allegarse recursos a través del tributo de los pueblos vencidos y, b) conseguir prisioneros para los múltiples sacrificios humanos.

Las decisiones en materia fiscal eran tomadas por el Rey y cuatro consejeros más. El tributo, principal y casi única fuente de ingresos, lo define Pablo Macedo "...consistía en un tanto del producto de las tierras, y así pagaba la gran mayoría agricultora, en un tanto de las mercancías, y así pagaba el mercader, en un tanto de los efectos manufacturados, y así pagaba el industrial. Y quien no tenía oficio, ni industrias, ni tierra, ni bienes, prestaba servicios personales cultivando los campos del templo, del trono, del general, del señor, o haciendo las veces de bestias de carga; y así pagaban los desheredados, con la energía muscular".¹

El pueblo se dividía en grupos de familias, en cada uno se designaba a un señor recaudador que recolectaba e informaba al almacén de depósito a cargo de un mayordomo, denominado **calpizque**², mismo que se encargaba de su distribución y de remitir el informe correspondiente al trono. Cada

¹ Macedo, Pablo. *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública*. México, Colección Clásicos de la Economía Mexicana, UNAM, 1a. edición facsimilar, 1989, p. 338

² *CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACION CORRESPONDE AL D.D.F.* México, D.F., *Archivo Histórico de la Ciudad de México, Publicación Oficial, Tomo I, 1943, p. 17*

contribuyente pagaba sus gastos de carga y almacenamiento, por lo que los gastos de recaudación eran inferiores: la mayor riqueza para los mexicas era la propiedad de la tierra, que podía ser vitalicia, hereditaria o vendible en ciertas circunstancias, pero nunca a un plebeyo. Las ciudades estaban fraccionadas en barrios denominados calpullis y cada uno contaba con un jefe, un juez, sacerdote y escuelas; en cada calpulli los campesinos se organizaban para trabajar la tierra de los nobles además de la propia.

Cuando una provincia era conquistada debía ceder tierras para cultivo, mismas que repartía el rey entre los nobles, militares y sacerdotes, quienes estaban autorizados para gozar de su fruto pero sin derecho a enajenarla y si la abandonaban por dos años o más se les revocaba la propiedad. El bajo pueblo trabajaba la tierra sin recibir más percepción que parte de su fruto, del cual un tercio debía remitir al fisco, enriqueciendo a la clases privilegiadas y padeciendo la injusta repartición del impuesto. "La coacción fiscal era tiránica: el enfermo saldaba su cuenta al sanar; el insolvente, o se sujetaba al desempeño de trabajos compensatorios, o era vendido como esclavo; la vida era, por violencia de la ley, función imponible: la persona, un bien semoviente cotizable. Como ya lo hemos dicho, quedaban exentos de tributo los nobles, los sacerdotes y su servidumbre, los guerreros, los menores, los huérfanos no capaces de trabajo, las viudas, los lisiados, los mendigos, los cantantes y los músicos, que podían considerarse como dependientes de los teocallis."³

Los mexicas y demás pueblos conquistados estaban sometidos a una doble tributación pues, además de realizar su contribución mediante el fisco para su gobierno, tenían que cumplir con ofrendas a sus dioses para todas las funciones de la clase sacerdotal. El fanatismo y la costumbre determinaron la práctica de ofrecer a los dioses sus primeros productos y acompañar sus oraciones con presentes en los templos. La ofrenda o entrega de presentes era un acto cotidiano en estas comunidades, sucedían también como un acto de sujeción o vasallaje entre los señores inferiores a los señores supremos, o

³ Macedo Pablo, *Op. cit.* p. 334

cuando se llevaba a los hijos a escuelas como el Calmecac, los padres ofrecían al dios Quetzalcóatl papeles, incienso, piedras preciosas, plumas, etc.

De acuerdo con Pablo Macedo, los conocimientos de los aztecas sobre contabilidad fiscal, eran superiores a los de los españoles, pues contaban con un registro pormenorizado y estadístico de sus ingresos que permitía al monarca conocer la totalidad de sus recursos en todo momento. "...al mirar las cartas del imperio, donde se representan las tierras del calpulli de amarillo claro, las de los nobles de encarnado y las del rey de púrpura, donde no se omite el dato simbólico más insignificante para valorar los predios, ocurre afirmar que el territorio del viejo Anáhuac estaba catastrado."⁴ El sistema de recaudación que existía en estas ciudades era preciso y efectivo: según refiere Zurita, a la edad de 6 o 7 años, los habitantes eran registrados en pictogramas y eliminados a su muerte, en tanto una eficiente administración vigilaba el cumplimiento de las obligaciones de los habitantes. Durán habla de un gran número de empleados que recaudaban los tributos y organizaban en caso de trabajos públicos a veinte, cincuenta o cien casas cada uno.

Existían en Tenochtitlán, tres clases de impuestos según el destino de los recursos, de los que se hace un breve comentario siguiendo a Manuel Yañez Ruiz: a) los que se pagaban a los señores naturales, b) el tributo religioso y c) el tributo en tiempo de guerra. Los señores a los que se tenía que tributar se dividían en cuatro categorías:

1. Tlatoques o señores supremos. Gobernaban dentro de su provincia y de ellos dependían los demás señores. Les correspondía recibir el trabajo de labranza como tributo de quienes no estaban exceptuados, el servicio de agua, leña y servidumbre en sus casas; también recibían el tributo de los mercaderes y de los artesanos y maestros de oficio (en especie).

⁴ *Ibidem.* p. 335

2. Tectecutzin o teules. Nombrados por sus hazañas guerreras o servicios prestados en beneficio de toda la comunidad mexicana, el nombramiento era vitalicio. Su tributo consistía en la labranza de sus tierras y el servicio de agua y leña en sus casas.

3. Calpullec o chinancallec. Así se denominaba a los representantes nombrados por calpulli o barrio de cada ciudad. Los habitantes del calpulli les labraban sus tierras y proporcionaban servicio de criados, agua y leña; aunque estos últimos no eran obligatorios, los habitantes los proporcionaban en atención al señor que les otorgaba defensa y amparo de su calpulli.

4. Papiltzin y los tecuibac. Los primeros son hijos, nietos o bisnietos de los señores supremos; los segundos son los hijos y sucesores de los demás señores.⁵

Los tributos religiosos eran también cuantiosos pues, según registros de Clavijero y Torquemada, existían cerca de 40,000 teocallis que reunían a casi un millón de sacerdotes. Estos tributos podían clasificarse en tres: a) primicias del campo, b) mantenimiento, bebidas, carbón, leña, vestidos y, c) servicios de labranza en tierras dedicadas a los templos (teotlalpan). Para cumplir estas formas de contribución existían pueblos enteros dedicados a estas funciones. Los teocallis (templos) almacenaban los productos obtenidos mediante el tributo y posteriormente los distribuían entre los necesitados que lo requerían y a los hospitales.

Los tributos en caso de guerra incluían tanto a pueblos sometidos como a los mismos habitantes de la ciudad y consistían en la obligación de acompañar al ejército en lucha cooperando a cargar armas, equipaje de los guerreros, alimentos, etc. y en labrar las tierras destinadas únicamente al mantenimiento del ejército en campaña.

⁵ Yañez Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal. T.I. México, 1958, p. 24

Los pueblos sometidos, de acuerdo con la mentalidad indígena, estaban obligados a tributar al vencedor como un contrato de rescate "...el derecho del vencedor sobre el vencido era doble, pero la ciudad victoriosa aceptaba renunciar en parte a él, a cambio de un compromiso que era el de recabar tributos..."⁶ si un pueblo decidía no hacer la guerra el tributo ofrecido al agresor podía ser menor que si optaba por enfrentarlo, perdiendo además de sus recursos materiales, la vida de sus habitantes. Los tributos exigidos podían ser entregados en mercancías o en servicios especiales al pueblo vencedor.

Estos antecedentes demuestran la gran importancia que detentaba la ciudad de Tenochtitlán durante el periodo reseñado y permiten comprender cómo su influencia, en relación con el resto del país, se traslada poco a poco a través de los diferentes momentos de la historia en el mismo territorio en el que se desenvuelve actualmente el Distrito Federal, cuya relevancia continua siendo indudable en el contexto de la vida nacional. Así, los españoles reconocieron su indudable protagonismo y lo utilizaron para extender y asegurar su dominio sobre las diversas ciudades de los diferentes grupos indígenas (aztecas, tarascos, mayas, etc.).

Al suceder la conquista de México, las condiciones existentes beneficiaron a los españoles en su enfrentamiento con el más poderoso enemigo de todos los pueblos indígenas: el imperio azteca. El descontento entre los pueblos sometidos ocasionado por las continuas amenazas de guerra y los onerosos tributos exigidos por los aztecas, fue aprovechado por Hernán Cortés para conseguir las alianzas que le permitieron conocer el territorio, la situación política prevaleciente, las costumbres indígenas que les rodeaban y determinar de antemano las características de su rival, siendo su principal interés la obtención de las riquezas que habían sorprendido a los españoles desde su llegada.

Pablo Macedo describe detalladamente la situación que se presentó al conseguirse la conquista de Tenochtitlán y de sus tesoros. Hernán Cortés prosiguió al reparto de la fortuna entre sus hombres, pero la ambición era tan grande que se dio a la tarea de conocer el proceso de recaudación del tributo

⁶ López Rosado, Diego G. *Historia y Pensamiento Económico de México*. México, UNAM, 1a.ed 1972, p 10

para lograr mayores riquezas, e inició el reparto de tierras entre los soldados españoles entregando a los indígenas en encomienda a los nuevos propietarios: "La renta del teocalli se llamó diezmo;...el antiguo tlatoni de los labriegos. se llamó encomendero; se agravó la condición de los esclavos, y se quemaron como papeles idolátricos las pinturas y los códices de interpretación prohibida. Pero se salvó, entre otros, uno: la matrícula de los tributos, que se convirtieron en ramo de la Real Hacienda de Nueva España;..."⁷. esta matrícula es conocida con el nombre de Códice Mendocino. especie de inventario donde aparecían los pueblos tributarios, la cantidad de los tributos y su periodicidad.

El 4 de mayo de 1493, por bula del Papa Alejandro VI. se concedió a los Reyes Católicos de España el dominio de las tierras descubiertas en América; y, de la misma manera en que se impuso la religión cristiana, se decretó en real cédula del 5 de febrero de 1504 (antes de consumarse la conquista de Tenochtitlán), el impuesto del quinto para todos los moradores del territorio. es decir, la quinta parte de la producción de oro, plata, estaño, cobre, plomo o cualquier otro metal que fuera encontrado; hecho que se entiende porque entonces, el metal era la principal forma de riqueza.

Apenas consumada la destrucción de la gran Tenochtitlán, Hernán Cortés funda el Ayuntamiento de Coyoacán y en marzo de 1524, una vez que esta ciudad pudo ser nuevamente habitada, lo traslada a México siendo ocupada por los conquistadores, y a los indígenas se les destina a los suburbios. El primer Gobernador en la Nueva España fue Hernán Cortes, nombrado por Carlos V en 1527 y autorizado para "...la imposición de un moderado <<tributo>> a los indios y el cobro de los <<diezmos>> para proveer el culto católico; eximía al reino de México de las <<alcabalas>> por ocho años y por diez del <<quinto>> del oro y de la plata."⁸

Los tributos establecidos por los aztecas según el Códice Mendocino y el real quinto fueron los primeros impuestos ordenados por la Corona Española y los primeros ramos que formaron la Real

⁷ Macedo, Pablo. *Op. cit.* p. 337

⁸ *Ibidem.* p. 347

Hacienda de la Nueva España; sin embargo, no todos los ordenamientos reales fueron obedecidos por los habitantes de la Nueva España, debido al estado de anarquía que producía la lejanía de la metrópoli y la ambición de los españoles que conocían las riquezas que de esta tierra podrían obtener.

2.2. ORGANIZACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA

De acuerdo con Diego López Rosado, el sistema absolutista de la metrópoli fue impuesto en la Nueva España estableciéndose una notable diferencia entre el reinado de los Habsburgo y el de los Borbón: los primeros la consideraron parte del reino al cual trasladaron su sistema e instituciones y, para los segundos fue tan sólo una colonia destinada a proporcionar ingresos a la Corona. Las Cédulas Reales establecieron las bases de la organización política y administrativa de la Colonia: el municipio gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento. Sin embargo, debido a la incipiente organización de esta nueva colonia española, el Ayuntamiento de la Ciudad de México detentaba las facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, organización que se aceptaba sin duda, debido a la costumbre de los antiguos pobladores de obedecer las órdenes emanadas de la Capital.

Dentro de la nueva organización, el virrey, representante de la Corona, gobernaba con el consejo que le proporcionaba la Junta de los Oidores sin estar sometido a sus resoluciones. En asuntos de hacienda pública tenía que proceder con la Junta Superior de la Real Hacienda formada por el virrey, los oficiales reales, el juez técnico y el fiscal de la Audiencia. El Ayuntamiento de México atendía todos los ramos municipales y estaba formado por quince regidores, quienes nombraban anualmente a dos alcaldes y cada dos años a seis regidores, con carácter electivo.

Todas las cuentas eran enviadas periódicamente a la Casa de Sevilla y al Consejo de Indias, instituido en 1511 y reformado en 1524, como el poder legislativo del que emanarían las leyes destinadas a regir a todas las colonias españolas. En 1605 se creó el Tribunal de Cuentas en la Nueva

España con la función de vigilar y recoger las cantidades que correspondían al rey, pero sus informes los rendía aisladamente en la medida que obtenía los datos de cada oficina recaudadora, las cuales acostumbraban deducir los gastos de recaudación, por lo que nunca se lograba un informe debidamente detallado y confiable.

Los controles contables de los ingresos destinados a la Corona española ordenados desde 1572 por Felipe II, no fueron aplicados por los funcionarios de la colonia a pesar de la cédula real decretada nuevamente en 1591, y de otras insistentes en 1620 por Felipe III, en 1680 por Carlos II y en 1786 por Carlos III ⁹. En 1790, bajo el gobierno virreinal del conde de Revillagigedo, se estableció el libro de la Razón General de la Real Hacienda, atendiendo a las leyes reales anteriores: en uno de los primeros intentos por organizar la hacienda pública. Los documentos de la época señalan las cuatro clases de ingresos clasificados, según su destino:

I. *COMUNES*. Se utilizaban para atender los gastos del virreinato y auxiliar los de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas. Se componían de los impuestos sobre minas de metales y productos derivados, pólvora y sal; impuestos relacionados con la agricultura y la ganadería; impuestos sobre el comercio interior y exterior y juegos de azar; los generados por servicios de comunicación marítima; servicios de seguridad pagados por los nobles; los ingresos adquiridos por otorgamiento de empleos como la media anata civil que era el sueldo de medio año a partir del inicio de funciones en cargos conferidos por el rey; y por último los tributos de indios, mulatos y negros libres.

II. *REMISIBLES*. Estos ingresos se enviaban a España para gastos de sus dominios en Europa. Se formaban de los ingresos que provenían de los estancos o monopolio de naipes, tabaco y azogue.

⁹ Aguilar, Gustavo F. Los Presupuestos Mexicanos, México, 1940, págs. 1-2

III. *PARTICULARES*. Incluía ingresos de multas sobre penas de cámara. limosnas de fieles que el Papa cedía a los reyes para la defensa y propagación de la religión y, entre otras, medias anatas y mesadas eclesiásticas, que eran donaciones pontificias para asistir a los eclesiásticos.

IV. *AJENOS*. Se trataba de recursos que no pertenecían al gobierno virreinal pero que éste vigilaba para asegurar su buena administración. Se componían con los ingresos de los municipios como son: los arbitrios, impuestos ordenados cuando no se alcanzaba a cubrir los gastos del municipio; los bienes de difuntos no reclamados por familiares: montepíos, descuentos al sueldo de militares, ministros y empleados de oficinas y contribuciones eclesiásticas impuestas por la Corona.

Para la recaudación de estos ingresos existía una compleja estructura de empleados fiscales, misma que fue criticada severamente por investigadores de la época como Alejandro de Humboldt, por los altísimos costos de recaudación respecto a los ingresos totales, generados por la gran cantidad de empleados, la ociosidad de altos funcionarios y, por que en algunos casos se creaba toda una estructura territorial para la recaudación de un solo impuesto, "Ciertos impuestos especiales, como el de la alcabala, requerían de un recaudador especial en cada distrito."¹⁰

Tal situación propició, como es de imaginarse, un desorden fiscal que daba paso al contrabando y al fraude; y además, era incapaz de proporcionar datos reales sobre los ingresos del Rey y de la Colonia en el momento en que se solicitaban, pues eran demasiadas las cédulas, bandos, ordenanzas, acuerdos y reglamentos en materia fiscal, los cuales eran aplicados arbitrariamente por los diferentes tribunales, y un gran número de oficinas reales y contadurías de Real Hacienda. Para mejorar la organización de las cuentas, en 1767 se trató de imponer el sistema de partida doble que no tuvo acogida por los funcionarios de entonces quienes alegaron el desconocimiento general de su práctica y la falta de universalidad en los conceptos utilizados por los tenedores de libros (contadores).

¹⁰ Ots Capdequí, José María. *El Estado Español en las Indias*. México, 1941, p 57

En términos generales, se puede afirmar que la Real Hacienda era un inescrutible laberinto de conceptos, reglamentos, organización y recursos difícil de conocer. No existía un impuesto sobre la tenencia de la tierra, los impuestos relacionados con la propiedad gravaban el producto de la tierra, ya fuera éste minero o agropecuario, pero casi todos los ingresos se obtenían del comercio de los artículos para el consumo y del comercio exterior; por otro lado, cabe hacer notar que más de la mitad de las propiedades urbanas y rurales se encontraban en manos del clero, y esta clase social, muy importante dentro de la economía virreinal, además de no tener obligaciones tributarias, otorgaba préstamos hipotecarios con altos réditos exigiendo las propiedades en garantía; mecanismo mediante el cual se adjudicó una gran cantidad de predios y obtenía singulares ganancias exentas de impuestos

Desde el inicio de la guerra de Independencia en septiembre de 1810 y hasta su consumación en 1821 ocurre el conocido "período de anarquía" en México para lograr emanciparse de España y acabar con la desigualdad económica y social que prevalecía en el país, pues a pesar de la abundancia de sus recursos naturales, solamente un pequeño porcentaje de su población se beneficiaba de la riqueza que se obtenía de ellos. La población entonces se componía aproximadamente de la siguiente manera:

Población de México (1830)	
a) Españoles peninsulares	Entre 11 y 14 mil
b) Criollos	1'000.000
c) Mezclas de españoles e indígenas	1'300.000
d) Indígenas y negros	3'700.000

FUENTE: Cardoso, Ciro. México en el Siglo XIX (1821-1910) México, Editorial Nueva Imagen, 5a. ed. 1984. p. 34

Durante la guerra de Independencia, el gobierno virreinal se vio incapacitado para hacer frente a la serie de gastos que le ocasionaba la insurrección popular. Así, sus pocos ingresos disminuyeron

significativamente. tanto por el estancamiento de actividades comerciales, agrícolas y mineras, como por el sabotaje y fraude surgido de la complicidad de empleados y contribuyentes. además de los frecuentes robos. Sostenido por la tradición y una autoridad imaginaria. el gobierno español enfrentó a los insurrectos en deficientes condiciones que lo obligaron a buscar préstamos extranjeros, aceptar donativos y aplicar nuevos impuestos: "En bando de 24 de febrero de 1812. se reglamentó la contribución sobre las casas en forma de que los que habitaren sus casas propias pagaran el 10% como si estuvieran arrendadas: los propietarios que percibieran renta pagaban el 5% sobre el producto íntegro de sus alquileres por espacio de un año, y el 5% los inquilinos sobre el propio alquiler...sin que pudiesen aumentar los alquileres por ese motivo"¹¹. Para exigir la contribución se ordenó hacer una tasación en la que intervenían los propietarios, los arquitectos de la ciudad y el comisionado de recaudación. Esta acción de cobrar un impuesto sobre la propiedad y enajenación de los bienes inmuebles es el primer antecedente del impuesto predial. aplicada en un momento en el que el gobierno virreinal sufría grandes pérdidas económicas a causa de la guerra y necesitaba conservar y mantener a su propio ejército.

Sin embargo, muchas eran las oportunidades que el pueblo de México encontraba a su paso para lograr su emancipación. Esclavos y hombres libres habían dejado cultivos y minas para luchar por su ideal de independencia guiados por los criollos. En diversas ocasiones se tomaron decisiones en forma arbitraria a fin de obtener recursos que les permitieron seguir su lucha. entre estas medidas destacan: emisión de moneda fiduciaria, confiscación de posesiones y recursos del enemigo y asaltos en los caminos. entre otros.¹²

Los insurgentes suponían que el país podría sobrevivir con sus propias rentas, libre de la obligación de remitir a España su riqueza¹³. por lo cual decidieron destruir todo el sistema económico

¹¹ Yañez Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal, México, 1958, T.I. p 269

¹² Macedo, Pablo. *Op.cit.* págs. 372-373

¹³ Los ingresos de la Nueva España ascendían a 20 millones de pesos principalmente de la producción minera, el estanco de tabaco y alcabalas; de los cuales 10 millones se mandaban a la Metrópoli y el resto se utilizaba para financiar los gastos del gobierno. Bazant, Jan Historia de la Deuda Externa de México 1823 - 1946, México, El Colegio de México, 1a Ed , 1968, pags 5-19

que prevalecía en la Nueva España desde casi tres siglos atrás; pero ignoraban las condiciones deplorables en que se encontraba la economía del país, las necesidades sociales de su población, y lo que todo ello significaba. El resultado fue un país devastado por la guerra y económicamente pobre, sin organización, autoridad suficiente, ni los conocimientos necesarios para crear mejores condiciones de vida para sus habitantes. situación que derivó en la implantación de gobiernos tiránicos y el uso de la fuerza a través del ejército para lograr obediencia y sumisión del pueblo, empezando por la imposición de contribuciones que le permitieran obtener los ingresos indispensables para sufragar sus gastos.

Por lo anterior, se retomaron nuevamente muchos aspectos de la organización establecida en la colonia y la mayoría de los impuestos continuaron vigentes. hasta que, después de largos años, surgieron nuevas generaciones con mayores conocimientos en materia fiscal que permitieron a la evolución y aplicación de teorías y estrategias para mejorar la recaudación.

2.3. EL PERIODO INDEPENDIENTE (1821-1910)

Los diez años de lucha transcurridos por la independencia de México dejaban como resultado una nación deteriorada social y económicamente por la guerra, habían muerto más de medio millón de hombres, las actividades mineras y comerciales estaban prácticamente paralizadas, el sistema agrícola devastado y un erario que resultaba insuficiente para poder iniciar las actividades del nuevo gobierno que, además, debía responder a las múltiples deudas contraídas principalmente con particulares y corporaciones¹⁴, en un horizonte financiero sombrío para una nación desgastada por enconadas luchas internas.

¹⁴ Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer afirman que " el naciente Estado reconocía una deuda de más de 76 millones de pesos, producto del gasto de las luchas de España en Europa y contra la propia insurrección independentista." México Frente a Estados Unidos. Un Ensayo Histórico. 1776 - 1998. México, El Colegio de México, 1982, p. 26 Y por otro lado, Jan Bazant en su libro titulado Historia de la Deuda Exterior de México 1823 - 1846 destaca que la deuda prácticamente reconocida por el gobierno de Iturbide ascendió a 45 millones de pesos, de acuerdo con un estudio presentado por Antonio Medina, Ministro de Hacienda, pues se desconocía el pago de los préstamos que España había otorgado al gobierno virreinal.

La monarquía fue la primer forma de gobierno adoptada en México con Agustín de Iturbide como emperador, quien se coronó a pesar de las opiniones en contra expresadas en el Congreso Constituyente de 1822 y el desconocimiento de la Independencia de México por la Corona Española. Se designaron cuatro ministerios: Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, y Guerra y Marina; en cada provincia se colocó un jefe político nombrado por el emperador y bajo las órdenes del Ministro de Interior: se creó el Supremo Tribunal integrado por nueve ministros para la impartición de justicia; para el resto de las actividades administrativas se retomó la estructura que existía hasta antes de la guerra ofreciendo los puestos a quienes habían luchado en las filas del ejército realista, quienes los aceptaron sin percibir sueldo a causa de la devastada economía del país.

Las luchas al interior del país no cesaban, muchos españoles salieron con sus pertenencias y otros se levantaron contra el nuevo gobierno. Agustín de Iturbide se vió obligado a abdicar en abril de 1823, y el nuevo Congreso Constituyente se inclinó por el modelo republicano, representativo y federal, con la separación de Poderes y Estados Libres y Soberanos unidos en una Federación. Este modelo fue inspirado en las diputaciones provinciales que participaron en la Constitución de 1812, las ideas de la Revolución Francesa sucedida en 1789 y la organización del poder adoptada por los Estados Unidos, que finalmente fue el país que más influyó en la vida política y económica de México como país independiente.

Así, con un espíritu federalista y liberal, se firmó la Constitución de 1824 que definió al Estado como una República representativa, popular y federal integrada entonces por veinte estados; el poder soberano se dividió en tres: Poder Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, Poder Legislativo representado por el Congreso General que a su vez se dividió en la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, y Poder Judicial en la Suprema Corte. El poder de los estados federados quedó organizado de igual forma y se les restringieron los siguientes derechos: imponer contribuciones, tener

ejército propio, negociar con países extranjeros y declarar la guerra por cuenta propia. Estas facultades quedaron como exclusivas del poder Federal.

La Constitución de 1824 facultó al Congreso para elegir el lugar de residencia de los Poderes Federales y decidir su traslado en caso de juzgarlo necesario. El 28 de noviembre del mismo año se designó para tal efecto a la Ciudad de México, en donde, de acuerdo con la Constitución, el Congreso ejercería las funciones del Poder Legislativo Local y subsistirían el Ayuntamiento de la Ciudad, el derecho a la elección en el municipio, la existencia de tribunales locales, se concedería a sus habitantes el derecho a elegir representantes en la Cámara de Diputados y se determinó que las rentas del Distrito Federal formarían parte de las generales del Gobierno Federal¹⁵. Además de la Ciudad de México, el Distrito Federal incluía los municipios de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, quedando fuera del mismo los poblados de Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, las cuales formaron el Distrito de México perteneciente al Estado del mismo nombre.

Según Manuel Orozco y Berra el Ayuntamiento conservó sus funciones económicas y políticas anteriores a la guerra de independencia hasta 1850, como la construcción de mercados públicos, empedrados y reparación de calles, abastecimiento de agua y sistemas de distribución, alumbrado público, vigilancia policiaca, limpia de atarjeas, canales de navegación y acequias, etc.¹⁶ Durante este período, el Distrito Federal sufrió significativos cambios administrativos que inevitablemente afectaron sus bienes municipales, hacienda pública y sistemas de recaudación.

2.3.1. EL REGIMEN CENTRALISTA (1836-1947)

Los levantamientos en el interior del país y los intereses extranjeros impedían la organización hacendaria nacional, por lo que en el período 1835-1847 el gobierno se inclinó por la ideología

¹⁵ Decreto del 11 de abril de 1826. CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACION CORRESPONDE AL D.D.F. Tomo I, p.34

¹⁶ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP, 1a.ed. 1984, V.II. p. 324

centralista. Las bases para el cambio de organización se establecieron en las Leyes Constitucionales de 1836 conocidas como las "Siete Leyes"¹⁷, en las que se consagraba la figura del Supremo Poder Conservador cuya función era juzgar los actos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; se dividió el territorio en departamentos al mando de gobernadores nombrados por el Gobierno Central y se determinó la elección de juntas departamentales con funciones de consejo y auxilio en materia de educación, agricultura, industria, comercio y finanzas de cada Departamento.

Cada Departamento estaba dividido en distritos y éstos en partidos. Se establecieron ayuntamientos en las capitales de departamento donde habían existido hasta 1808, en los puertos con población de 4.000 habitantes o más y en los pueblos de 8.000 habitantes; en el resto de los pueblos se nombraron jueces de paz¹⁸. A cargo cada ayuntamiento quedaba la prestación de servicios públicos como seguridad pública, salubridad, casas de beneficencia, escuelas sostenidas con "...los fondos del común", construcción y reparación de puentes y caminos, y la recaudación e inversión de sus propios arbitrios.¹⁹ De esta manera el territorio del extinguido Distrito Federal, íntegro, es incorporado al Departamento de México²⁰ desde el mes de febrero de 1837 señalando a la Ciudad de México como su capital y permanece como sede de los poderes federales, conservando sus funciones como ayuntamiento.

Fue en este periodo de indefinición política (3 de junio de 1836) cuando se decretó **por primera vez** en México un impuesto sobre el valor de las fincas urbanas de la capital, que más tarde se denominó "**Impuesto sobre la Propiedad Raíz Rústica y Urbana**". Para poder aplicar este impuesto, se llevó a cabo un avalúo de terrenos y casas de la Ciudad de México atendiendo únicamente su ubicación "...nada les importaba, ni lo que hubieran costado los edificios cuando se construyeron, ni tampoco lo que costaría en su época hacer un edificio igual. La ubicación y el estado material de la casa

¹⁷ Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. 1988, p. 78

¹⁸ El 20 de marzo de 1837 se expide el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos

¹⁹ Leyes Constitucionales de 1836. Las Constituciones de México. México, H.Congreso de la Unión, 2a ed. 1991.

²⁰ El 23 de diciembre de 1837 se expide el Decreto que divide el Departamento de México en los Distritos y Partidos correspondientes

y la oferta y la demanda, eran los elementos principales para fijar su valor, tomando en consideración el producto, pero como elemento secundario"²¹.

Para el cobro de este impuesto se creó una Oficina Recaudadora y se dividió la ciudad en 8 cuarteles a fin de clasificar los pagos por zona; los terrenos se valoraron sobre 100 reales la vara cuadrada y la tarifa fue de dos al millar anuales tomando como base el valor de la propiedad. El pago debía realizarse semestralmente bajo pena de uno al millar por cada 15 días de retraso, sin que la multa pasara de cuatro al millar. Cabe mencionar que este trabajo de avalúo fue realizado por sólo 6 peritos, todos Arquitectos de profesión, se inició el 1o. de octubre de 1836 concluyéndose el 13 de septiembre de 1838.²² Quedaron excluidos de este impuesto los conventos, las casas curales, las casas de beneficencia, las de instrucción, aquéllas cuyo valor no excediera de 200 pesos (siempre y cuando su dueño no tuviera otra de igual o mayor valor), y aquéllas que no produjeran utilidad a sus propietarios debido a su mal estado.

Posteriormente, el 22 de agosto de 1846, el Jefe del Ejército Libertador Republicano, Mariano Salas, expidió el Decreto que restaura la vigencia de la Constitución de 1824, eliminándose con esto los departamentos y las asambleas departamentales, regresando al federalismo pero otorga al Ejecutivo la facultad para remover a todas las autoridades y funcionarios públicos.

Más tarde, el 28 de septiembre de 1853 se creó la figura de Prefectos de Policía de la Capital (se establecieron 8, tantos como los cuarteles en que estaba dividida la ciudad) a quienes se les asignaron atribuciones no sólo de seguridad sino administrativas y políticas: "...expedir pasaportes; levantar censos; llevar alta y baja de los habitantes de su cuartel; aseo, limpieza y conservación de las calles; el padrón de los giros comerciales, la persecución de los vagos. Registro Civil y además gozaban de la

²¹ Cossío, José L. Avalúo de los Terrenos de la Ciudad Publicado en la Memoria del Ayuntamiento de 1830, y de las Casas de la Misma, Practicado en 1836 al Decretarse la Contribución Predial. México, Imprenta J.I. Muñoz, 1937, p VI

²² *Ibidem*. pags. V-X

facultad de cobrar derechos e imponer multas²³, atribuciones que permitían, entre otros objetivos, el control del registro catastral de la ciudad.

En ese mismo año, bajo el gobierno del General Santa Anna se expiden las Bases Provisionales, que implican nuevamente un retorno al sistema centralista de 1836, en tanto se convocaba al Congreso Constituyente que debía redactar una nueva Constitución. Estas leyes determinan para el Ayuntamiento de México un gobierno compuesto por un Presidente, 12 Regidores y un Síndico.

2.3.2. LAS IDEAS LIBERALES Y SU INFLUENCIA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1854)

El gobierno del General Santa Anna se caracterizó por ser tiránico en muchos aspectos, sus medidas de organización de tipo centralista expresaban su deseo de establecer impuestos sobre toda actividad comercial que se realizara en el territorio nacional, utilizando la fuerza coactiva del Estado para lograr la más alta recaudación que fuera posible. Al ser desconocido Santa Anna en el Plan de Ayutla proclamado en 1854, se eligió mediante un plebiscito a Juan N. Álvarez como Presidente quien, por motivos de salud dejó el poder en manos de Ignacio Comonfort para garantizar la ideología liberal de la revolución que buscaba acabar con la tiranía y establecer la base de una sólida administración pública. Bajo su gobierno se decretaron las famosas Leyes de Reforma: Ley Juárez (23 de noviembre de 1855), Ley Lerdo (25 de junio de 1856) y la Ley Iglesias; y además, se convocó al Congreso Constituyente a fin de ofrecer al país y a sus habitantes una organización política más justa y democrática.

El 16 de febrero de 1854 se expidió un Decreto que estableció minuciosamente la extensión y los límites del Distrito Federal: “Se extendía por el Norte aproximadamente hasta el pueblo de San

²³ CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACION CORRESPONDE AL D.D.F. Tomo I, p.48

Cristóbal Ecatepec, inclusive; por el N.O., Tlalnepantla; por el Poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé: por el S.O., desde el límite oriental de Huixquilucan. Mixcoac. San Angel y Coyoacán; por el Sur Tlalpan; por el S.E. Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo y entre este rumbo y el N.E., hasta la medianía de las Aguas de Texcoco.²⁴ Los 8 cuarteles de la Ciudad se organizan, mediante el Decreto del 27 de marzo de 1854, en tres prefecturas exteriores con cabecera en Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan; así mismo se faculta al Supremo Gobierno Federal para decidir en todo lo relacionado a esta entidad.

En 1856, durante las sesiones del Congreso Constituyente, se retomó el problema de la *naturaleza y funcionamiento del Distrito Federal, así como los derechos políticos de sus habitantes*. El 26 de septiembre se presentó ante el Congreso un anteproyecto de los artículos 49, 50, 51, 52, 53 y 54 que incluía al estado del Valle de México como parte de la Federación y proponía el traslado de los Poderes Federales a Querétaro. En la sesión del 11 de diciembre, según comenta Francisco Zarco en su obra "Historia del Congreso Constituyente", se discutió dicha propuesta sobre la que se expresaron muchos y diversos puntos de vista a favor y en contra del cambio de residencia de los Poderes

Finalmente se aprobó la fracción VI del artículo 72 en los siguientes términos: "El Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente, las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Así, el Distrito Federal adquirió una organización muy similar a la del resto de los estados, específicamente en materia de derechos políticos, pero el manejo de su hacienda pública quedó nuevamente a cargo del Congreso General, con el mandato condicionado de que si los Poderes Federales se trasladaban a otro lugar, éste se convertiría en el Estado del Valle de México.

²⁴ *Ibidem*. p.49

La división del territorio del Distrito Federal volvió a ser modificada según Decreto del 6 de mayo de 1861, expedido por Anastasio Parrodi, como Gobernador del D.F. Posteriormente, en junio de 1862, se agregan los Distritos de Chalco, Texcoco y Otumba a fin de proteger y controlar militarmente la zona. Con la intervención francesa y la instalación del imperio en México, se regresó una vez más a una administración de corte centralista: El territorio nacional se dividió en departamentos, los departamentos en distritos y éstos en municipalidades. Durante este período, todas las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador únicamente y la recaudación quedaba a cargo del Prefecto al frente de cada Departamento.

Otra reforma en 1902 modificó la fracción VI del artículo 72 para dar paso a la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal expedida el 26 de marzo de 1903, en ella se establecieron como límites para el Distrito Federal los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre del 1898; así mismo, quedó dividido para su administración en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

Así mismo, se facultó al Congreso de la Unión para legislar todo lo relativo al Distrito Federal y se atribuyó al Poder Ejecutivo el orden administrativo y judicial a través de la figura del Consejo Superior de Gobierno integrado por el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. En cada Municipalidad había un Ayuntamiento y las foráneas quedaron al mando de prefectos políticos nombrados también por el Presidente de la República, con lo cual los municipios del Distrito Federal perdieron su personalidad jurídica y la totalidad de sus bienes quedó en poder de la Federación.

2.4. LA CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Durante el Congreso Constituyente de 1917, al finalizar la Revolución Mexicana que derrocó la dictadura de Porfirio Díaz, Carranza presentó un proyecto para suprimir los municipios de la Ciudad de México pero fue rechazado, las reformas aprobadas a la fracción VI del artículo 73 respetaron el régimen municipal y determinaron las siguientes bases para su organización: 1) límites de su extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con recursos propios y contribuir con los gastos comunes; 2) cada municipio estará a cargo de un ayuntamiento de elección directa; y 3) el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador designado por el Presidente de la República

La defensa del municipio en la Ciudad de México, de los derechos políticos de sus habitantes y del Distrito Federal como la zona económica más importante del país, fue encabezada por el Lic. Manuel Herrera y Lasso con razones que aún podemos encontrar en los actuales debates que impulsan la reforma política en esta entidad.

El 31 de diciembre de 1928, durante el período de Emilio Portes Gil, se publica en el "Diario Oficial" la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios, misma que suprime la organización municipal en el Distrito Federal y lo convierte en un departamento administrativo a cargo del Poder Central, para lo cual se realizaron, desde el 14 de agosto de 1928, las reformas constitucionales correspondientes a la fracción VI del artículo 73, donde se faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y se atribuye al Presidente de la República el ejercicio de su Gobierno.

Los argumentos a favor de esta reforma fueron dos principalmente . a) los constantes choques entre las autoridades locales y federales y, b) la organización de gobierno que había prevalecido desde 1917, dirigida por un gobernador nombrado por el Presidente de la República. además de que al "...ser

la residencia de los Supremos Poderes de la Federación no cambiaría de carácter."²⁵, es decir, nunca sería un estado federado.

En la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales vigente a partir del **1o. de enero de 1929**, se determinó que los servicios públicos continuarían dependiendo de los ingresos locales y los bienes que pertenecían a los municipios formarían parte de la Hacienda Pública del nuevo Departamento del Distrito Federal, independiente de la Federación. Esta Ley de 1928 determinó los límites del Distrito Federal dividiéndolo en un Departamento Central formado por los antiguos Ayuntamientos de México, Tacuba y Mixcoac y trece delegaciones: "Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena -Contreras-, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac" (Artículos. 3o. y 4o. Ley de 1928).

La función legislativa quedó a cargo del Congreso de la Unión, el poder judicial se depositó en la Procuraduría del Distrito y Territorios y el gobierno como competencia del Presidente de la República, para ejercerlo a través de un funcionario que él mismo debía designar. A partir de entonces se crea la figura del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, el cual pretende ser un cuerpo representativo de los diferentes sectores de su población con funciones de asesoramiento, opinión, consulta, denuncia e inspección.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la nueva Ley Orgánica que determinó que la Tesorería del Departamento del Distrito Federal iniciaría sus funciones como tal, a través de la Dirección General de Rentas del D.F., concentrando personal, mobiliario y equipo de la antigua Tesorería del D.F. y de la Administración de Rentas Municipales de México²⁶; heredó un sistema tributario inequitativo, sin

²⁵ *Diario de los Debates* del 16 de mayo de 1928. Cámara de Diputados.

²⁶ Memoria de la Gestión del Período Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988, Tesorería del Distrito Federal, México, D.D.F., 1988, p.6

proporción en los impuestos cobrados y por demás complejo, en una ciudad con un millón de habitantes aproximadamente y un crecimiento acelerado.

El 30 de agosto de 1929, con motivo de la nueva organización, se expidió la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que entraría en vigor a partir del 1o. de enero de 1930, que trató de condensar las 28 disposiciones jurídicas que regulaban los ingresos locales, según la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del 20 de enero de 1897 y la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal del 20 de agosto de 1924; las cuales conformaban un laberinto imposible de seguir por los contribuyentes, hecho que se reflejaba en su aplicación "...pues en la actualidad la recaudación de contribuciones se retrasa y se deja de cobrar muchas cantidades, debido a la ignorancia de los contribuyentes que no saben a que atenerse. ignorancia que por otra parte no es imputable a ellos, sino al caos que en materia de legislación fiscal prevalece actualmente en el Distrito Federal"²⁷

Esta ley incluyó en el impuesto sobre la propiedad raíz rústica y urbana, los impuestos de limpia y pavimentos en un intento de simplificar el trabajo de las Oficinas Recaudadoras y facilitar al contribuyente la liquidación de sus obligaciones. Asimismo, se dispuso la forma de cubrir el importe de los impuestos pendientes de pago dada la gran cantidad de quejas de contribuyentes inconformes presentadas ante la Junta Calificadora del Impuesto Predial, pues en muchos casos se trataba de fuertes sumas que afectaban su único patrimonio.

Para calcular el impuesto predial se tomó como base el valor de la propiedad, pero se establecieron normas diferentes para su determinación. Se indicó la valuación en forma directa de predios particulares o mediante el uso de la Tabla General de Valores elaborada por las Juntas Regionales Catastrales y la Junta Central Catastral, y se tomó como referencia de valor las

²⁷ Santibañez, Felipe. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Expedida el 30 de agosto de 1929 con las reformas que ha sufrido hasta el 30 de septiembre de 1933. México, Información Aduanera de México, 1933, p. VI

características generales de cada Región Catastral: uso predominante de predios y productividad de la zona, servicios existentes y vías de comunicación, materiales de construcción y calidad de mano de obra (artículo 10, Ley de Hacienda del D.D.F. de 1929). Se procuró que los valores fijados se acercaran hasta donde fuera posible a los que realmente tenían en ese momento, en el supuesto de una transacción libre de toda coacción (valor comercial). También se determinó que estos valores tipo serían revisados cada 5 años para las zonas urbanas y cada 15 años para las zonas rústicas y que, en caso de no actualizarse oficialmente quedarían en vigor los existentes al iniciar el nuevo período.

La Dirección de Catastro fue responsable de los trabajos técnicos de destinde y levantamientos de los predios, así como de la realización de planos generales y parciales que permitieran un conocimiento exacto de las propiedades en zonas catastradas y no catastradas. El causante debía acudir a la Junta Regional Catastral (existía una por Región) para enterarse del valor asignado a su propiedad, calcular su impuesto y liquidarlo en las Oficinas Recaudadoras de la Tesorería. Se señalaron como plazos de pago de este impuesto los bimestres de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre al igual que en la ley de 1924, a fin de asegurar su cobro anual. Asimismo se determinó que los casos de inconformidad se presentaran ante la Junta Calificadora del Impuesto Predial.

2.5. LA ADMINISTRACION HACENDARIA EN EL DEL DISTRITO FEDERAL

Desde esta fecha, la Ley del Impuesto Predial de 1929 no ha sufrido cambios en su esencia, sino en caso de exenciones, descuentos e incrementos de tasas, pero el crecimiento de la ciudad, muchas veces en forma irregular, rebasó los métodos establecidos para la actualización del registro catastral, la estructura de recaudación y el control de cuentas pendientes. Por tales razones, la estructura administrativa destinada a la recaudación de los ingresos en el Distrito Federal se ha modificado en distintos momentos tratando de responder a los retos que presenta una ciudad de esta magnitud. Algunos de estos cambios son los siguientes:

- El 31 de diciembre de 1941 se expide la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal con el objetivo de crear un nuevo sistema de ingresos en el cual se evite, en todo lo posibles, la sobreposición de impuestos por parte de la Federación y el Gobierno Local.

- Siendo Presidente de México Miguel Alemán Valdés y Jefe del Departamento del Distrito Federal Fernando Casas Alemán, se expidió el 7 de diciembre de 1946 La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que adscribió a la Tesorería del Distrito Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultándola para atender la recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos, así como del endeudamiento público local.

- El 1o. de enero de 1947 se determina la reorganización de la Tesorería del Distrito Federal, de tal manera que las funciones de sus dependencias se clasificaran en forma más simple: a) Dependencias Impositivas, b) Dependencias Recaudadoras, y c) Dependencias de Servicios Generales.

- El 30 de diciembre de 1948 se decretó la congelación de rentas de los predios ubicados en el Distrito Federal que benefició a los arrendatarios cuya capacidad económica se afectaba por las altas rentas de casas y departamentos en la ciudad; *sin embargo, a largo plazo, esta decisión contribuyó con el descuido de los predios por parte de sus propietarios a quienes no les interesaba pagar un mantenimiento a mayor costo de lo que obtenían como utilidad, y por lo tanto, a una disminución de su valor catastral y en el monto del impuesto correspondiente.*

- En 1953 como resultado de un nuevo proceso de reorganización se crean la Subtesorería de Impuestos, la Subtesorería de Fondos y Asuntos Contables, la Subdirección Técnica de Catastro e Impuesto Predial, la Subdirección de Rezagos y Ejecución y la Subprocuraduría Fiscal del Distrito Federal. El 30 de diciembre del mismo año, se reorganizan los procedimientos administrativos con el propósito de que fueran lo más prácticos y claros para los contribuyentes y se intenta la organización racional del catastro del Distrito Federal en función de lograr mayor eficiencia en la recaudación fiscal y en la información estadística; ya que esto permitiría conocer con mayor facilidad el monto de lo recaudado y prevenir los ingresos anuales en el futuro inmediato.

Durante la década de 1960-1970 se atendió principalmente la necesidad de acercarse al contribuyente para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, evitándole recorrer grandes distancias y proporcionándole mejor atención. Para lograr estos objetivos se inició un proceso de desconcentración de la función de captación de ingresos, por el cual se crearon en 1968, las agencias recaudadoras en las Delegaciones más alejadas del centro y, poco después, se firmó con el Banco del Atlántico el primer convenio de cooperación para favorecer la recaudación de los ingresos mediante la recepción del impuesto predial y los derechos de agua de cuenta corriente en sus sucursales. Posteriormente, el 31 de agosto de 1969 se decretó la creación de 45 nuevas cajas recaudadoras para el cobro de la cuenta corriente y 17 para las cuentas de rezago, y se autorizó a los causantes para realizar el pago anual del impuesto predial con la aplicación de descuentos por pago anticipado a manera de incentivo.

Nuevamente, en 1978, la Tesorería del Distrito Federal incorporó cambios a su estructura y procedimientos en busca de mayor eficacia interna y atención al contribuyente. Estos cambios fueron formalizados legalmente con la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1979, en la cual se integran las unidades receptoras bajo un esquema por impuestos y conceptos recaudatorios: áreas técnicas y administrativas que permanecieron hasta 1982.

El aspecto de valuación catastral, de acuerdo con el estudio realizado por Batres, Valdés, Wygard y asociados, S. C.²⁸ en 1975 se realizó una revalorización catastral mediante: "...una metodología poco definida que provocó valoraciones arbitrarias en muchos casos y que sobre todo, creó un alto grado de incertidumbre. Sin embargo, en la gran parte de los casos, los valores comerciales aún se mantienen substancialmente por encima de los nuevos valores catastrales." La diferencia entre el valor catastral y el valor comercial, y la urgente necesidad de aumentar los ingresos de la entidad fueron las causas que justificaron la revalorización catastral, desde el punto de vista de las autoridades del

²⁸ Batres, Valdés, Wygard y Asociados, S. C. Estudio del Efecto de los Impuestos y Algunos Otros Factores que Afectan el Valor de los Bienes Raíces en la Ciudad de México, México, 1976, págs. 1-14

Distrito Federal a fin de atender adecuadamente los servicios públicos y su mantenimiento²⁹. Por otro lado, si no se incrementaba el valor catastral de los inmuebles (y en consecuencia el impuesto predial) se reflejaría en un importante traslado de inversiones del campo de los bienes raíces a otros dadas las bajas utilidades del mercado y el Departamento quedaría incapacitado para incrementar sus ingresos por este concepto.

Así, con la expedición de la nueva Ley de Desarrollo Urbano, dirigida a alcanzar un crecimiento equilibrado de la ciudad, se restringe la construcción de vivienda en algunas áreas y alienta el aumento de densidad en áreas centrales, encontrando en esta medida una forma más óptima para el Departamento de ofrecer servicios públicos a más habitantes en menos espacio y por lo tanto una *disminución del costo de los mismos. También, como consecuencia de los nuevos impuestos, los propietarios de grandes terrenos baldíos en el centro, preferirían vender a inversionistas o construir condominios para vender; con esto se alentaría la construcción de vivienda en terrenos ociosos.*³⁰

Hasta 1975 se suponía que el valor catastral de los predios sería actualizado cada 5 años, a partir de entonces la disposición legal dicta que éstos deben ser valuados cada dos años sin ser necesaria la visita de peritos valuadores, ya que se autoriza a la propia Tesorería del D.D.F. a calcular en adelante su valor basándose en valores y operaciones comerciales de cada zona. En esta reforma también se aprobaron *nuevos valores generales catastrales para la tierra incluyendo valores unitarios por metro cuadrado para cada uno de los tramos de calle que conformaban las 24,136 manzanas que integraban las 68 Regiones Catastrales del D.F. con base en el valor comercial de cada zona, los materiales y la mano de obra. Para ello se desarrolló nuevamente, después de más de un siglo, un trabajo de campo intensivo a fin de verificar el monto de las rentas producidas por los inmuebles.*

Actualmente el domicilio de la Tesorería, integrada ahora en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, se localiza en la esquina de las calles Dr. Lavista y Niños Héroe, estas instalaciones

²⁹ *Ibid.* pág. 29 "...con el nuevo impuesto sus ingresos aumentarán desde un nivel de 90 mil millones en 1974 a 270 mil millones en este año..."

³⁰ *Ibidem.*

fueron inauguradas por el Presidente Adolfo López Mateos el 18 de octubre de 1963. Posteriormente fueron remodeladas durante la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, y reiniciaron sus funciones el día 11 de febrero de 1970. Si bien el objetivo de acercarse a los contribuyentes y la desconcentración de las actividades de la Tesorería se tenían presentes en cada administración, fue hasta 1985 y debido a los daños causados a la estructura del edificio por el sismo del 19 de septiembre de este año, cuando se crean las Administraciones Tributarias Locales con sus respectivas oficinas auxiliares, realizando el traslado de equipo y personal para desarrollo de sus funciones.

**CAPITULO
3**

**EL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL
IMPUESTO PREDIAL EN EL D.F.**

3.1. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO*

El Departamento del Distrito Federal, a pesar de formar parte de la Administración Pública Federal cuenta con una hacienda pública local relativamente independiente. un patrimonio propio y, al igual que todos los estados de la Federación, recibe anualmente recursos económicos por concepto de participaciones federales determinadas a través del Sistema de Coordinación Fiscal. Como departamento gubernamental y como parte integrante del Convenio de Colaboración Fiscal y Administrativa está obligado a guardar uniformidad con las leyes fiscales federales sobre todo en lo relacionado a los sistemas contables, de control y procesos de información. Así mismo, en el artículo 19 del Manual Institucional del Distrito Federal (D.O.F. 26 de marzo de 1986) fracción III se determina que las erogaciones por servicios, adquisiciones, la participación del Departamento en asociaciones civiles y mercantiles y en general todo acto del que deriven derechos y obligaciones para éste, deberán atender las leyes que al respecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el mismo artículo, también se autoriza la intervención de esta Secretaría para el cálculo de los ingresos anuales del Departamento, en el estudio y contratación de deuda pública y en la formalización de los proyectos de leyes y disposiciones fiscales. en cooperación con la Secretaría de Finanzas y el Jefe del D.D.F. Otro tipo de relación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería del Departamento del Distrito Federal se da a partir del establecimiento de convenios que facultan a las oficinas recaudadoras de la Tesorería del D.D.F. para cobrar impuestos de carácter federal e imponer las sanciones correspondientes, como es el caso del impuesto sobre tenencia de automóviles, entre otros. Estos convenios otorgan legalmente un porcentaje al D. F. de la recaudación que realiza en nombre de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

* Gran parte de la información presentada en este capítulo fue obtenida a través de entrevistas realizadas a empleados y funcionarios de las Administraciones Tributarias Locales ya que no existe suficiente bibliografía sobre el estado actual de la Administración Tributaria del Distrito Federal.

La necesidad de coordinar el sistema fiscal es una inquietud que existe en todos los estados federales formados por la unión de varios estados soberanos, en los cuales deben delimitarse específicamente las facultades en términos de la potestad tributaria tanto de la Federación como de cada uno de los estados que la integran, a diferencia de los estados unitarios y centralistas en donde la potestad tributaria pertenece únicamente al poder central. En el caso de México, la Constitución establece en el artículo 124 que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”; y por otro lado, queda reservada la actividad legislativa federal sobre las materias que señala el artículo 73 fracción XXIX como facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

La delimitación de funciones que se establece en la Constitución para la Federación y los estados, no impide que en un momento dado la primera goce de facultades concurrentes, según se resolvió en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas. Si bien es verdad que el impuesto citado no está comprendido expresamente en dichas fracciones, ello no impide que la federación haga uso de las facultades impositivas en que concurre con los Estados”¹.

El Sistema de Coordinación Fiscal surge a partir de 1980 y su objetivo principal es regular la forma en que se asignan las participaciones federales. A partir de su aparición se pueden distinguir dos etapas en relación a los mecanismos utilizados para determinar el monto correspondiente para cada estado, incluyendo el Distrito Federal: durante la década de los ochenta las participaciones se asignaban en proporción a la recaudación realizada por cada estado y su contribución al Fondo General de Participaciones; más tarde, durante la segunda etapa, a partir de 1991, se adoptaron métodos redistributivos que incluyeron nuevos factores para calcular las asignaciones correspondientes a cada

¹ Revisión al amparo 9521/65, Semanario Judicial de la Federación, volumen CXXXIII, p.77

estado. Siguiendo el estudio realizado por Pedro Vázquez Colmenares (1996)² el Fondo General de Participaciones se divide en tres partes de acuerdo con los siguientes criterios:

Primera parte. Bajo el criterio de población directa, cada habitante del país recibe a través de su estado una cantidad igual.

Segunda Parte. Sostiene el criterio utilizado desde 1980 mediante el cual se distribuyen las participaciones en proporción al crecimiento que registre la recaudación asignable en cada entidad, el cual tiene como objetivo incentivar a los estados para que eficienten los procedimientos de recaudación de sus administraciones tributarias.

Tercera Parte. Formada con los recursos que anteriormente pertenecían al Fondo Financiero Complementario, con el mismo valor relativo y la misma forma de distribución.

Para complementar el tema sobre federalismo fiscal, cabe señalar, en relación al nivel de gobierno municipal, que a partir de 1982, con la reforma al artículo 115 constitucional se le otorga mayor independencia hacendaria al establecer como elementos propios las contribuciones que las legislaturas señalen a su favor, especialmente las relacionadas con la propiedad (impuesto predial); los rendimientos de bienes propios; participaciones federales asignadas por las legislaturas estatales; y los ingresos recaudados por los servicios públicos que preste. La organización política del Distrito Federal no presenta municipios en su organización administrativa, sino delegaciones (órganos desconcentrados que dependen verticalmente del Jefe del D.F.) para las cuales se asigna un presupuesto casi siempre insuficiente que apenas cubre el mantenimiento de los servicios públicos mínimos en su territorio³; sin embargo, la Tesorería del D.D.F. recauda las contribuciones señaladas por la Constitución para los municipios y al mismo tiempo las equivalentes a las del nivel de gobierno estadual, ejerciendo así una doble función de recaudación.

² VAZQUEZ Colmenares, Pedro. "El Distrito Federal en la Coordinación Fiscal", en J.Sempere y H.Sobarzo Federalismo Fiscal en México México, El Colegio de México, 1997.

³ En 1992 el presupuesto destinado a las 16 delegaciones representaba el 20% del presupuesto general para el Distrito Federal

Los nuevos mecanismos redistributivos utilizados para determinar la asignación de participaciones federales a través del Sistema de Coordinación Fiscal se traducen, para el caso del Distrito Federal, en una reducción superior al 30% respecto al monto que se recibía por este concepto en la década de los ochenta. Esta reducción en las participaciones federales implicó un cambio estructural en la política fiscal de la entidad y en consecuencia, un evidente esfuerzo por parte de los contribuyentes quienes han visto incrementados sus impuestos para nivelar el financiamiento de la ciudad de México ⁴. Este hecho es una de las causas de descontento entre sus habitantes, por lo que muchas asociaciones civiles y partidos políticos se han pronunciado por la necesidad de entablar negociaciones con las instancias federales correspondientes para evitar mayor sacrificio por parte de los contribuyentes en favor de otras entidades.

A partir de 1990 las autoridades del Distrito Federal han tratado de resolver el problema de financiamiento incrementando los ingresos recaudados por la Hacienda Pública a fin de que la Ciudad de México logre cubrir sus gastos públicos con sus propios recursos evitando el aumento de la deuda contraída por el Departamento en años anteriores. El primer objetivo que se planteó desde entonces, fue efficientar el aparato recaudatorio de tal manera que derivara en una disminución de costos y en el incremento de la recaudación de impuestos, ya que "...los costos de la operación recaudatoria se incrementaban en mayor proporción que los ingresos tributarios, acumulándose deficiencias operativas y administrativas que se habían venido arrastrando desde muchos años atrás y que demeritaron considerablemente la imagen de la Tesorería..."⁵

Tres factores fueron decisivos para realizar la reforma administrativa necesaria en este período. Por un lado, la estructura orgánica-funcional de la Tesorería se basaba en un esquema tradicional por

⁴ VAZQUEZ Colmenares, Pedro. Op. cit. " El cambio en la estructura de los ingresos del Distrito Federal fue posible gracias a las reformas que en materia de contribuciones locales se han venido haciendo durante los últimos años, por ejemplo, en lo que se refiere a los impuestos predial y de nóminas, el incremento real de recaudación registrado durante el período 1990-1994 fue de 110.1% y 57.5% respectivamente y de 64% en el caso de los Derechos por Suministro de Agua."

⁵ Memoria de la Gestión del Período Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988, Tesorería del Distrito Federal, México, D.D.F., 1988, p.12

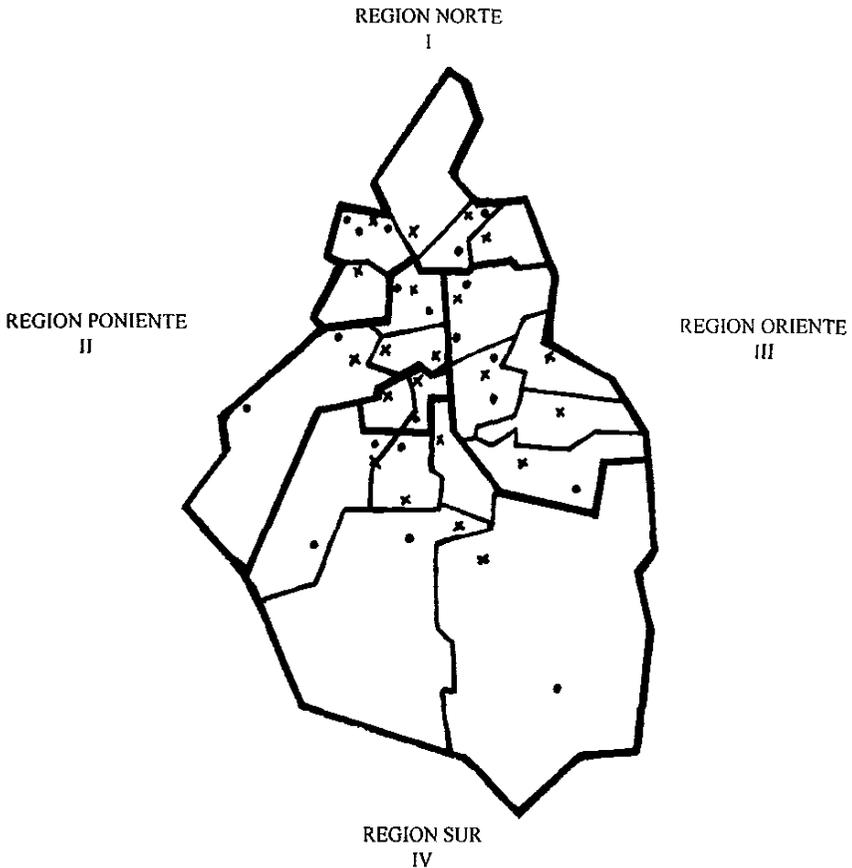
impuestos establecidos casi 30 años atrás, lo cual ocasionaba que existiera duplicación de funciones, elevados costos de recaudación y excesiva documentación para el cumplimiento de funciones. Por otro lado, la acumulación de decisiones, trámites y servicios en el nivel central se traducía en congestionamientos y rezagos en las respuestas para el contribuyente. Por último, el crecimiento desmesurado de la población ya rebasaba la capacidad de recaudación y control del aparato administrativo que mantenía la Tesorería del Distrito Federal. Fue entonces cuando se planea un proceso de cambio que inicia en 1983 destinado a concluirse al término de la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado en 1988.

Para resolver tales problemas se modificó la estructura de la Tesorería del Distrito Federal en los términos de un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado el 17 de enero de 1984. El documento se elaboró de acuerdo con los objetivos establecidos en términos de una política de desconcentración administrativa, cuya intención fue reservar a la Administración Tributaria Central la atención personalizada de los grandes contribuyentes y crear una Administración Tributaria Regional para la atención de los más pequeños. Así mismo, buscó obtener una presencia fiscal que asegurara la recaudación de ingresos por los diferentes conceptos tributarios. La Administración Tributaria Regional se integró desde entonces, de la siguiente manera: cuatro Administraciones Tributarias de Operación Regional (I Norte, II Poniente, III Oriente y IV Sur), 20 Administraciones Tributarias Locales y 21 Oficinas Auxiliares de recaudación: cuya distribución puede ser observada en la figura No.1.

Desde el punto de vista técnico, el Sistema Cartográfico Catastral también se modificó tratando de unificar los padrones de contribuciones de la propiedad bajo una clave catastral única. Se utilizó tecnología moderna para actualizar el inventario físico de los predios dentro de todo el territorio del Distrito Federal, lo que facilitó al mismo tiempo, la identificación de Zonas Catastrales Tipo, contrucciones en terrenos no registrados en archivos y establecimiento de valores unitarios de suelo y construcciones. Para dar una idea de la magnitud del problema cabe señalar que la Ciudad de México

FIGURA No. 1

**UBICACION FISICA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS LOCALES
Y OFICINAS AUXILIARES EN EL DISTRITO FEDERAL**



X ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS LOCALES		● OFICINAS AUXILIARES DE RECAUDACION	
1. ACOXPA	12. SAN BORJA	A. ALVARO OBREGON	K. MAGDALENA NTRERAS
2. ARAGON	13. SAN JERONIMO	B. AZCAPOTZALCO	L. MILPA ALTA
3. CENTRO MEDICO	14. SAN LAZARO	C. BENITO JUAREZ	M. NUEVA ATZACOALCO
4. CIEN METROS	15. ANAHUAC	D. BONDOLITO	N. ROMERO RUBIO
5. CORUÑA	16. TASQUEÑA	E. COYOACAN	O. TEZOZOMOC
6. FERRERIA	17. TEPEYAC	F. CUAJIMALPA	P. TLALPAN
7. MEYEHUALCO	18. TESONCO	G. CUAUHEMOC	Q. TLAHUAC
8. MIÑA	19. TEZONTLE	H. IZTACALCO	R. VALLEJO
9. PARQUE LIRA	20. UNIDAD JUAREZ	I. IZTAPALAPA	S. VENUSTIANO CARRANZA
10. PERISUR	21. XOCHIMILCO	J. LOMAS	T. ZOCALO
11. SAN ANTONIO			

representa el 1% del territorio nacional en el cual reside el 26% de la población total del país; de los 1,497.5 Km² que conforman el Distrito Federal, 650 Km² pertenecen al área urbana con una población de 11'000,000 de habitantes, de lo que resulta una densidad de 16,900 hab/Km². Por otro lado se estima que existe un número aproximado de 2.2 millones predios que deben ser regulados y controlados por el registro catastral.

En adelante no han existido modificaciones sustantivas a la ley correspondiente al impuesto predial, aunque vale la pena señalar que el Departamento del Distrito Federal, durante los últimos años, mantiene como principal política para elevar su recaudación, el uso de incentivos económicos y facilidades de pago, así como la pronta regularización de inmuebles a favor de los contribuyentes, de tal manera que se motive al pago voluntario de los adeudos fiscales atrasados. Un ejemplo de ello se observa durante la administración de Ricardo Parra Montes como titular de la Tesorería del D.F. (1990-1992), cuando se otorgó a los contribuyentes la eliminación de los recargos en sus créditos fiscales y se ofrecieron descuentos entre 30% y 50% en los impuestos a quienes acudieran a regularizar su situación fiscal, a fin de combatir el rezago de las contribuciones pendientes de pago; o en el caso del Programa de Apoyo a Deudores Fiscales del Distrito Federal establecido en 1996, en el cual los descuentos de multas son de 50% o más siempre y cuando no existan requerimientos o avisos de pago (notificaciones) anteriores. La aplicación de tales políticas de incentivos estuvieron acompañadas de pobres y deficientes campañas de información por lo que los resultados no fueron los óptimos esperados.

La escasa publicidad de tales programas probablemente dé una idea al contribuyente de que se le están otorgando facilidades a quienes mantengan una relación irregular en materia fiscal; sin embargo, ante la mala fama de la burocracia en México y en particular del personal de las Tesorerías cuya actitud, en términos generales, es más obstaculizante que colaboradora, impide que los contribuyentes tengan la confianza de acercarse a las instancias correspondientes para solicitar mayor información de su caso; por el contrario, si no están registrados en el catastro y no realizan pago alguno

o si su contribución es menor a la real, no encuentran incentivo alguno para pedir una regularización de adeudos fiscales.

3.2. EL IMPUESTO PREDIAL EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

A partir del 1991 el Departamento del Distrito Federal se ve obligado a cambiar radicalmente la estructura de su política fiscal, como consecuencia de la reducción que experimenta el monto de las participaciones federales y de las transferencias gubernamentales; dado que, si durante la década de los ochenta se le asignó en promedio un 20% anual del Fondo General de Participaciones, en 1995 este porcentaje se redujo al 13.1%. Este porcentaje no corresponde a su aportación al Fondo representada aproximadamente por el 40% de los recursos participables. El cuadro no.1 muestra cual ha sido la reducción de las participaciones federales respecto a los ingresos totales del Distrito Federal.

CUADRO NO.1
COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES 1985 - 1989
MILLONES DE PESOS DE 1994

AÑO	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACIONES	%
1985	8,261.4	6,493.1	78.6
1986	7,010.4	4,935.8	70.4
1987	7,455.7	5,215.1	69.9
1988	10,068.4	6,768.6	67.2
1989	10,692.7	5,917.0	55.4
1990	12,636.0	6,507.6	51.5
1991	12,876.6	6,535.9	50.8
1992	13,896.7	6,457.2	46.5
1993	14,319.6	6,699.9	46.8
1994	14,655.5	6,267.7	42.8
1995	16,902.3	7,591.1	44.9
1996	21,590.3	9,995.3	46.2

Fuente: Vázquez Colmenares, Pedro en J. Sempere y H. Sobarzo La Coordinación Fiscal en México, El Colegio de México, 1997.

Esta reducción en los ingresos por concepto de participaciones y transferencias gubernamentales ha sido compensada con un incremento en los ingresos propios, exigiendo un considerable esfuerzo de los contribuyentes, en tanto que el gasto público lejos de presentar disminuciones, registra incrementos

graduales en función de la creciente demanda de servicios públicos⁶. En el cuadro no.2 se puede observar cómo el impuesto predial ejemplifica claramente el aumento en la recaudación en relación con el renglón de Ingresos Propios⁷ a partir de las reformas fiscales en materia de contribuciones locales que se han decretado en los últimos años.

CUADRO NO.2
EL IMPUESTO PREDIAL Y LOS INGRESOS PROPIOS DEL DISTRITO FEDERAL
Millones de nuevos pesos

AÑO	INGRESOS PROPIOS	IMPUESTO PREDIAL	%
1985	1 768.3	518.1	29.3
1986	2,074.6	446.0	21.5
1987	2,240.5	284.5	12.7
1988	3,299.8	250.8	7.6
1989	4,775.7	277.0	5.8
1990	3,684.5	478.5	12.9
1991	4,676.0	872.7	18.7
1992	6,337.1	1,211.2	19.1
1993	7,123.4	1,432.9	20.1
1994	8,387.8	1,663.7	19.8
1995	9,311.3	1,954.5	29.9
1996	11,595.0	2,779.4	23.9

FUENTE: Tesorería del Distrito Federal, Análisis de Ingresos 1980-1996.

3.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL D.F.

Las reformas al sistema tributario del Distrito Federal y la estructura de su política fiscal se modificaron en forma gradual con el propósito de disminuir los costos de operación, optimizar sus recursos económicos y lograr que la ciudad respaldara sus gastos públicos y administrativos con los ingresos propios provenientes de recaudación, es decir, que fuera autofinanciable. Para realizar un análisis detallado del sistema hacendario y específicamente del procedimiento de recaudación se seguirá el esquema utilizado por la Oficina de Finanzas Públicas de la Organización de Estados

⁶ Vázquez Colmenares, Pedro. "El Distrito Federal en la Coordinación Fiscal" en J. Sempere y H. Sobarzo Federalismo Fiscal en México, México, El Colegio de México, 1997.

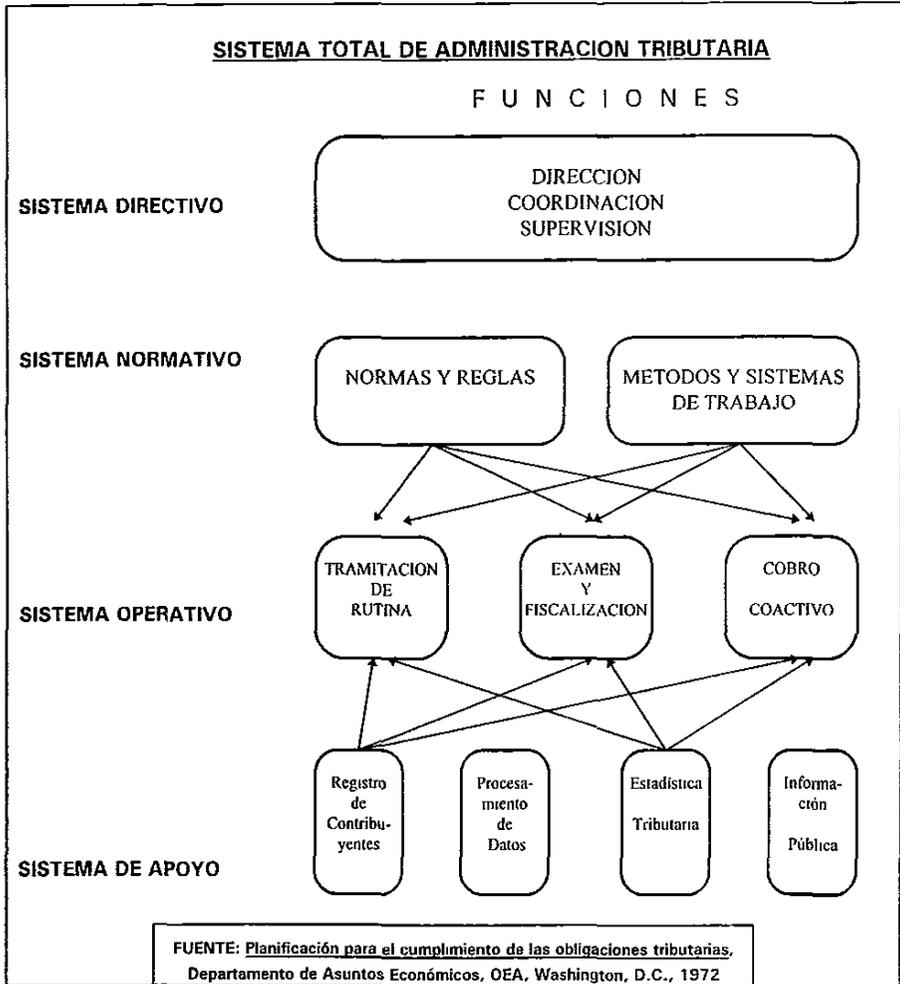
⁷ El concepto de Ingresos Propios se compone de la suma de los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos del Distrito Federal.

Americanos (OEA) propuesto para integrar los sistemas de administración hacendaria que describe Sergio Ramírez Gómez (1972), el cual divide la estructura de este sistema según sus funciones en:

- *Sistema Directivo*, pretende dirigir, coordinar y evaluar las actividades desarrolladas por el conjunto de los sistemas que intervienen en la administración tributaria. pues si bien cada uno ejecuta diferentes funciones no son autónomos. La coordinación integral de todos los sistemas permite optimizar toda la organización en función del mismo objetivo.
- *Sistema Normativo*, cuyo objetivo es establecer las normas, métodos y procedimientos para aumentar la eficacia del sistema en general y reglamentar debidamente las funciones de promoción y control del cumplimiento; por otro lado, debe vigilar su aplicación a lo largo del procedimiento de determinación y recaudación del impuesto;
- *Sistema Operativo*, el cual realiza tres funciones esencialmente: tramitación y recepción de pagos, examen y fiscalización de los mismos y el cobro coactivo en casos de contribuyentes morosos; y
- *Sistema de Apoyo*, destinado al uso de las técnicas específicas de información de factores internos y externos (contabilidad, estadísticas, estudios económicos, etc.), los cuales servirán en el proceso de toma de decisiones a los funcionarios de la administración tributaria.

Desde el punto de vista funcional. estos sistemas actúan y se relacionan entre sí para el logro de un objetivo común: la recaudación de los impuestos. Para mejorar este procedimiento se debe revisar en forma integral cada uno de los sistemas y la forma en que se relacionan mutuamente, de manera que se pueda determinar las deficiencias del sistema y sus consecuencias. En la figura no.2 se presenta gráficamente el sistema general de administración tributaria y las relaciones que se dan entre cada una de sus partes. Aquí se puede observar que el sistema operativo debe realizar sus funciones conforme lo indica la normatividad y los métodos de trabajo existentes y, al mismo tiempo, debe cuidar que toda la información que emerge de la realización de sus actividades sea precisa, clara y oportuna para que ésta pueda ser integrada en los sistemas de apoyo en base a los cuales se toman las decisiones de política económica para la comunidad. A continuación se explica cada una de sus partes integrantes:

FIGURA NO. 2



3.3.1. EL SISTEMA NORMATIVO.

Dentro de este sistema se encuentran los métodos de trabajo y el marco legal que sustenta las funciones que desarrolla la administración tributaria en el Distrito Federal, compuesto por el conjunto de leyes y reglamentos que rigen la conducta de los contribuyentes y de las autoridades facultadas para

llevar a cabo la recaudación de impuestos. El sustento jurídico de dicha actividad se conforma de la siguiente manera:

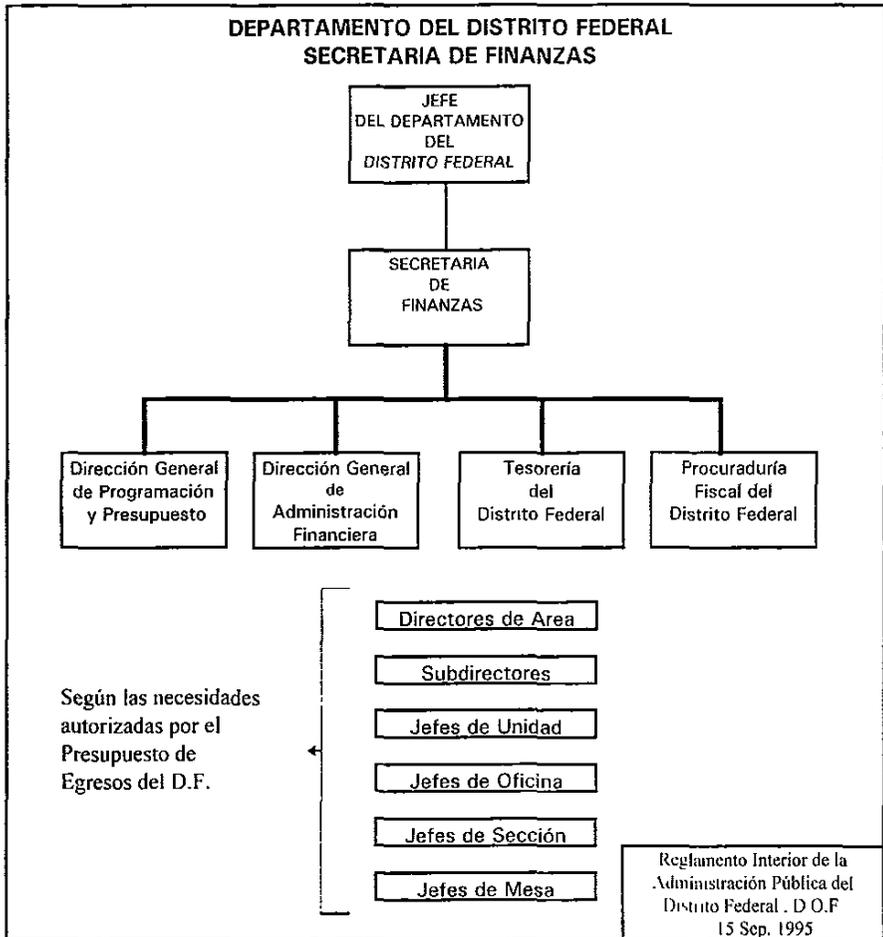
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *D.O.* 26 de julio de 1994.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal, *D.O.* 31 de diciembre de 1996 (anual).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del D.D.F. *D.O.* 30 de diciembre de 1994.
- Código Financiero del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del D.F.* 31 de diciembre de 1994.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del D.D.F., *D.O.* 15 de septiembre de 1995.
- Manuales de organización y procedimientos que regulan el funcionamiento operativo de la Tesorería y sus unidades administrativas conforme a las leyes anteriores.

Cada uno de estos instrumentos legales permiten la formulación de planes, programas y presupuestos que precisan las metas, tareas y responsabilidades de cada una de las partes que componen el sistema tributario a fin de lograr mayor eficiencia y facilidad de control. En relación con el cobro del impuesto predial, el Código Financiero y La Ley de Ingresos determinan el procedimiento de cálculo, las reducciones y fechas de pago, así como las sanciones que se acreditan a los contribuyentes que cometan alguno de los delitos fiscales expresados en estas leyes. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior se establecen las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales (instituciones y funcionarios) encargadas de la planeación, organización, recaudación, administración y control relacionadas con los ingresos obtenidos en el Distrito Federal.

En la figura no.3 se presenta el organograma de la **Secretaría de Finanzas** donde se puede observar que ésta depende directamente del Jefe del del Distrito Federal y tiene a su cargo dos Direcciones Generales, la Tesorería del D.F. y la Procuraduría Fiscal del D.F., cuyas funciones

generales se resumen a continuación⁸: según la estructura autorizada, misma que sigue vigente hoy día y que seguramente variará con la llegada del nuevo gobierno.

FIGURA NO 3



⁸ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, D.O.F 15 de septiembre de 1995, México D.F.

Las funciones de la **Dirección General de Programación y Presupuesto** son:

- Regular el Sistema de Planeación en el D.F. en correspondencia con el Presupuesto de Egresos y los objetivos del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México.

- Formular el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos

- Integrar y dar seguimiento al Programa Operativo Anual de las Dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F., así como sus presupuestos de egresos particulares conforme a los objetivos y suficiencia presupuestal asignada.

- Llevar el registro y control del ejercicio presupuestal y determinar las disposiciones contables que deberán cumplir todas las dependencias y entidades del D.F.

Las funciones de la **Dirección General de Administración Financiera** son:

- Custodiar y administrar todos los recursos financieros del D.F.

- Participar en la elaboración del Anteproyecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del D.F.

- Mantener actualizadas las estadísticas para informar en todo momento sobre los ingresos y egresos del D.F.

- Elaborar los estudios convenientes e intervenir en la contratación de créditos y financiamientos para el D.F. aprobados en la Ley de Ingresos; así como formular y someter al Jefe del Distrito Federal el monto de endeudamiento anual necesarios para el financiamiento de la entidad.

- Proponer la celebración de convenios sobre los servicios bancarios que se utilizarán para la recaudación de ingresos y la realización de pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos.

- Participar en la regulación, coordinación e integración de la planeación financiera del D.F.

Las funciones asignadas a la **Tesorería del Distrito Federal** son:

- Proponer las bases de la política fiscal de acuerdo con el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México mediante la proyección y el cálculo de los ingresos potenciales de la entidad.

- Poner a consideración la política de bienes y servicios autorizando los precios y tarifas de los mismos.

- Recaudar, cobrar, comprobar y administrar los impuestos, derechos, productos, contribuciones, aprovechamientos y demás ingresos del Distrito Federal.

- Determinar, recaudar y comprobar todos los impuestos federales que se encuentren bajo convenio de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Realizar los estudios de mercado necesarios para determinar el valor catastral de las diferentes zonas del D.F. y determinar las tasas y tarifas impositivas en materia de bienes inmuebles.

- Practicar visitas domiciliarias a contribuyentes a fin de comprobar cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Imponer las sanciones correspondientes por infracciones de las disposiciones fiscales de carácter local o federal, cuando esté bajo convenio, encomendada su aplicación al Distrito Federal.

- Utilizar la facultad económico coactiva para la recaudación de los créditos fiscales a favor de la entidad.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, formular denuncias sobre delitos fiscales y representar en todo momento el interés de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Las funciones de la **Produraduría Fiscal del Distrito Federal** son:

- Atender los recursos administrativos en materia fiscal, como solicitudes de cancelación y condonación de multa.

- Tramitar y resolver las solicitudes de caducidad y prescripción que formulen los contribuyentes respecto de las contribuciones en la Ley de Ingresos y las federales coordinadas.

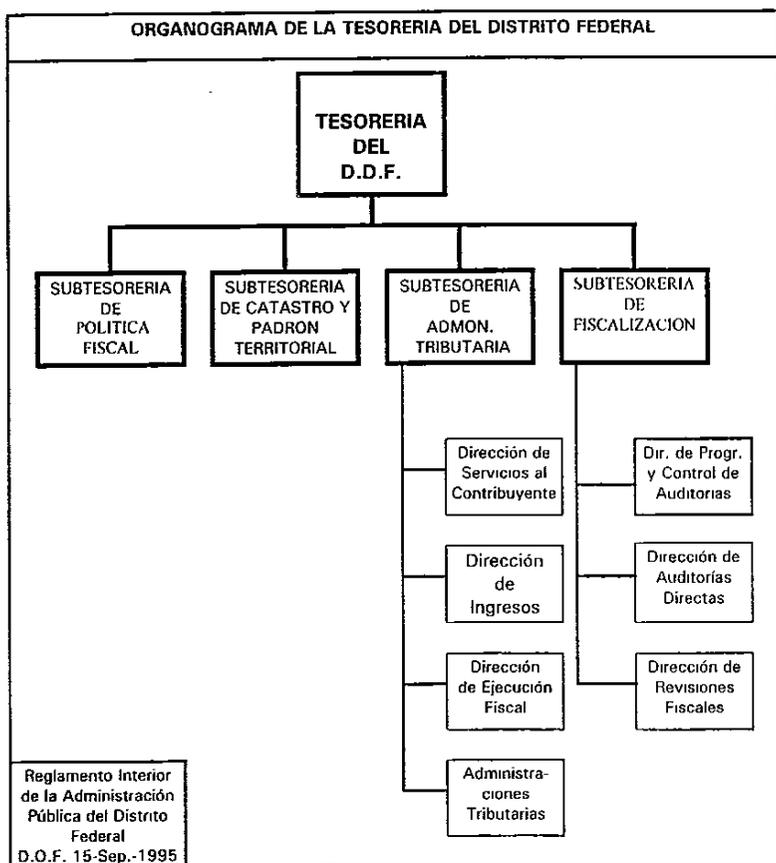
- Formular anteproyectos de leyes y disposiciones jurídicas fiscales e interpretarlas para garantizar la facilidad en su aplicación.

- Realizar estudios comparativos de los sistemas administrativos tributarios las diferentes entidades federativas y a nivel internacional a fin de apoyar la modernización del marco jurídico hacendario en el D.F.

•Cuidar y promover el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios de Coordinación Fiscal.

Las facultades y obligaciones de la **Tesorería del D.F.** tienen como objetivo recaudar, administrar y controlar todos los ingresos que por ley pertenecen al Distrito Federal, ya sea que se traten de ingresos patrimoniales, ordinarios o crediticios. Su estructura puede observarse en la figura no.4, en la cual se describe cómo se organiza para el cumplimiento de sus funciones a través de cuatro subtesorerías: Subtesorería de Política Fiscal, Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, Subtesorería de Administración Tributaria y la Subtesorería de Fiscalización.

FIGURA NO. 4



3.3.2. EL SISTEMA OPERATIVO.

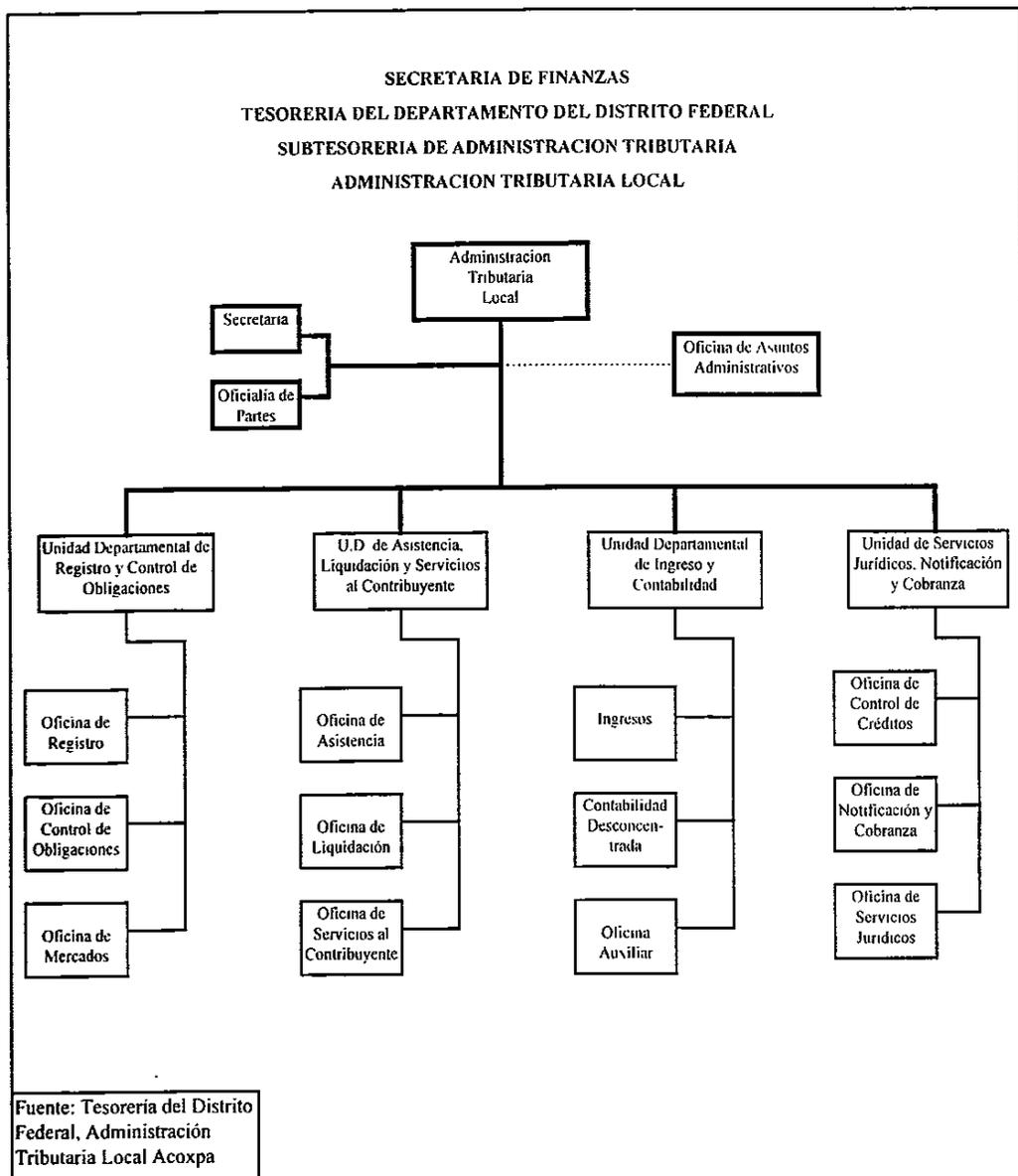
La Tesorería del D.F. realiza sus funciones recaudadoras tanto del impuesto predial como de todos los ingresos señalados en la ley, a través de dependencias denominadas Administraciones Tributarias Locales estratégicamente establecidas en el territorio del Distrito Federal, a fin de acercarse al contribuyente y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en términos de traslado y tiempo. En la actualidad existen 21 Administraciones Tributarias Locales (ATL) cuyas actividades generales son recaudación de ingresos, cobranza de créditos fiscales pendientes de pago y accesorios correspondientes. inscripción indirecta de contribuyentes en el registro catastral y servicios e información al contribuyente. Para la realización de tales actividades. las ATL se basan en la estructura administrativa que se describe en el organograma en la Figura No. 5.

Para apoyar las funciones de recaudación, las 21 Administraciones Tributarias Locales cuentan con 17 oficinas auxiliares con distintos domicilios y unidades móviles recaudadoras, operadas por una planta de personal de aproximadamente 5,700 empleados. Con tal infraestructura administrativa a lo largo del territorio del Distrito Federal, cuya densidad de población se estima en 5,494.2 h/Km² se puede deducir un esfuerzo por acercarse al contribuyente y facilitar el pago de sus obligaciones fiscales⁹. Por otro lado, se cuenta con la colaboración de la mayoría de las instituciones bancarias establecida mediante convenios para la recepción de algunos impuestos como el predial y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, entre otros, teniendo como única restricción que el pago se realice dentro de los periodos autorizados por la Tesorería .

Aun cuando existe un gran número de quejas de contribuyentes sobre el deficiente servicio y atención de las Administraciones Tributarias Locales y sus Oficinas Auxiliares, su recaudación en conjunto es muy superior a la que presentan las instituciones bancarias, como se puede observar

⁹ Ver el mapa de localización de las Administraciones Tributarias Locales y Oficinas Auxiliares, pág. 66

FIGURA NO. 5



en el cuadro no.3. sobre todo en las fechas límite de pago para el impuesto predial y tenencia de vehículos. lo que probablemente se deba a la carga económica que recae en el contribuyente y que deteriora en forma considerable el presupuesto familiar; o tal vez éste olvide pagar dentro de las fechas señaladas en la boleta predial por falta de una cultura fiscal; o simplemente porque prefiere acudir a una dependencia de la Tesorería del D.F. en donde encuentra mayor seguridad al hacer su pago o la información que requiere para presentarlo de manera correcta.

CUADRO NO.3
CUADRO COMPARATIVO DE RECAUDACION
IMPUESTO PREDIAL
Millones de nuevos pesos

INGRESOS	1995	1996
RECAUDACION IMPUESTO PREDIAL A T L	1,673.03	2,487.85
RECAUDACION IMPUESTO PREDIAL BANCOS	282.5	281.91
INGRESOS TOTALES	1,954.95	2,770.37

FUENTE: Registro Contable Interno de Ingresos, 1995-1996.
Tesorería del Distrito Federal.

La diferentes funciones delegadas a las Administraciones Tributarias Locales permiten mayor agilidad en los trámites realizados por los contribuyentes pero aún existen otras desempeñadas por las oficinas centrales de la Tesorería que obstaculizan su eficiente funcionamiento en perjuicio de la Hacienda Pública del D.F. y en términos de atención al público. La estructura arriba comentada podría atender, además de la recaudación y cobro del impuesto, las funciones de *inspección, verificación y control* que actualmente dependen de la Subtesorería de Fiscalización. Finalmente, la infraestructura necesaria para el caso del Distrito Federal, ya existe y bajo criterios de eficiencia podrían aplicarse los controles de verificación que, aun cuando se expresan en la ley, no se llevan a cabo, ya sea por falta de apoyo técnico y financiero o por falta de voluntad de las autoridades centrales correspondientes.

Estas tareas son importantes ya que sus resultados complementan las tareas de actualización del padrón catastral y evitan los casos de evasiones que, tal vez por décadas, se han venido presentando, dada la confianza de los contribuyentes en las escasas probabilidades de ser descubiertos por las autoridades tributarias. Hasta ahora sólo existen programas de inspección y verificación que por distintas razones no se aplican en todas las colonias del D.F. o se ejecutan deficientemente, dejando a la casualidad la localización de predios cuyo valor es mayor al declarado por su propietario y en consecuencia el monto de su impuesto disminuye. Mientras el control, inspección y verificación del impuesto predial permanezcan asignadas verticalmente, estas actividades de desvanecerán a lo largo del territorio del D.F. sin que las autoridades tributarias puedan conocer y corregir el origen de las diversas causas por las cuales existe evasión e incumplimiento.

El Sistema Operativo reúne todas las funciones y operaciones destinadas a recaudar los ingresos provenientes del impuesto predial que han sido determinadas jurídicamente, para lo cual se sirve de las estructuras y procedimientos reglamentados. Tales funciones pueden ser divididas para su análisis en tres grupos: **a)** Trámites de rutina para recaudar el impuesto predial, **b)** Examen y fiscalización de las declaraciones y pagos realizados, y **c)** Cobro coactivo de adeudos fiscales. Para analizar los problemas que existen a lo largo del proceso de recaudación de este impuesto, desde el punto de vista administrativo, y tomando en cuenta la representación gráfica de este proceso que se especificó en la Figura no. 1 de este capítulo, se estudiarán las etapas que presentan mayores obstáculos:

Los trámites de rutina son aquéllos que debe seguir cualquier propietario o poseedor de un inmueble para cumplir con sus obligaciones fiscales en los términos legales referentes al impuesto predial: 1) Empadronamiento de Contribuyentes en el Registro Catastral, 2) Cálculo del Valor Catastral del inmueble. 3) Cálculo del Impuesto Predial, Incentivos, Subsidios y Descuentos en el D.F., 4) Envío de Boletas a Contribuyentes, 5) Sistema de Autodeterminación del Valor Catastral y del Impuesto Predial.

1) Empadronamiento de Contribuyentes en el Registro Catastral. Actualmente la inscripción al registro catastral se tramita en la Tesorería del Distrito Federal o a través de la Unidad Departamental de Registro Catastral en las Administraciones Tributarias Locales, para lo cual se llena un formato con los datos oficiales del predio asignados por la Delegación correspondiente (número oficial, alineamiento y uso de suelo) y los planos de instalación hidráulica, eléctrica y de construcción en donde aparezca el área del terreno y de la construcción, en caso de que exista, o la licencia de construcción expedida por la delegación indicando la fecha de terminación de obra; así mismo, se anexarán las fotografías necesarias para demostrar el estado físico del terreno y de la construcción. Una vez reunido el expediente, los datos presentados por el contribuyente se confrontan con los planos aéreos y fotogramétricos en la Administración Tributaria y posteriormente, se envían a la Subtesorería de Catastro en donde se vuelve a cotejar la información, si ésta resultase falsa o incongruente se revierte el trámite. Este doble procedimiento de verificación de información denominado "*semáforo fiscal*", es realizado a fin de evitar posibles casos de corrupción entre los contribuyentes y las autoridades fiscales locales.

Para los casos de remodelación y ampliación de construcciones se sigue el mismo procedimiento en la Unidad Departamental del Registro Catastral de las Administraciones Tributarias Locales. Las visitas domiciliarias de inspección para verificar la información declarada por el contribuyente no se realizan sistemáticamente y aún cuando los planos aéreos y fotogramétricos son lo suficientemente descriptivos nunca será igual que una visita física. Por ejemplo, cuando se trata de un terreno de amplias dimensiones pero con características negativas para la construcción no apreciadas en los planos, se exige como mínimo un 10% construido para no ser considerado como terreno baldío, o de un inmueble en zonas comerciales de altos ingresos o residenciales, donde suelen tener acabados de lujo e instalaciones especiales que incrementan el valor catastral, las cuales pueden ser omitidas por el

contribuyente a fin de disminuir su valor catastral y en consecuencia el impuesto predial correspondiente¹⁰ sin que las autoridades tributarias se percaten de ello.

2) Cálculo del Valor Catastral del inmueble. El actual sistema para el cálculo del valor catastral mediante el uso de Tablas de Valores Unitarios e incremento porcentual de las mismas a través de estudios generales de zonas, se estableció desde 1975 con numerosos parámetros utilizados para otorgar facilidades de pago y descuentos al calcular el impuesto predial. De acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal, el valor catastral puede ser determinado mediante avalúo directo, bancario o realizado por persona autorizada, o por los contribuyentes utilizando las tablas de valores unitarios establecidas en el Código y aplicando el incremento porcentual respectivo que apruebe la Asamblea de Representantes cada año. La declaración del valor catastral debe ser presentada aún por las personas físicas y morales propietarias de inmuebles que estén exentos del pago del impuesto predial: propiedades del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, ejidos, y propiedades comunales.

En las tablas de valores unitarios se considera el valor del suelo, las construcciones y características de los inmuebles que se ubican en las distintas zonas del D.F. refiriéndolos a colonias catastrales-tipo de condiciones homogéneas. Cuando la región, manzana y valores unitarios del suelo no se localizan en las tablas respectivas se considera como valor del metro cuadrado del suelo el que la autoridad proponga, previa solicitud del contribuyente o mediante avalúo directo. Las autoridades fiscales deben formular la propuesta atendiendo a los valores fijados en cada zona en particular y de acuerdo con las clasificaciones establecidas de las colonias catastrales-tipo. Según el Código Financiero del D.F. el procedimiento para valuar un inmueble es como se presenta a continuación:

¹⁰ En el Anexo No.1, al final del capítulo, se presentan las clasificaciones generales de los inmuebles y sus características correspondientes a fin de hacer notar las especificidades que se toman en cuenta en un avalúo físico y que se pierden al determinar el valor desde un escritorio.

1.- Se determina la Delegación Política en la que se encuentra el inmueble y según su ubicación se señala si es de tipo corredor o tipo área, localizando así, en la tabla de valores unitarios, su valor por metro cuadrado. Este valor se multiplica por el número de metros cuadrados que comprenda el terreno.

2.- Se ubica el Tipo, Clase y Presentación¹¹ que corresponde al inmueble, según las características que predominen en la construcción y, posteriormente, se multiplica el valor respectivo por el número de metros cuadrados construídos para obtener el valor total de la edificación. Al resultado se le aplica una reducción del 1% por cada año transcurrido a partir de la conclusión de la edificación o de la última remodelación mayor, sin que en ningún caso sea mayor del 40%.

3.- Si el inmueble tiene uso no habitacional y cuenta con instalaciones especiales como escaleras eléctricas, elevadores, equipos de clima artificial, etc. se incrementará el 8% al valor obtenido en el paso anterior.

4.- Para obtener el valor catastral se toma el valor del suelo y se suma al valor de la construcción. Si el contribuyente renta total o parcialmente su predio debe determinar el **valor catastral base-renta**, multiplicando la suma de dos meses de renta por el factor 38.47; si el resultado es mayor que el obtenido en el procedimiento anterior, éste será la base para determinar el impuesto predial bimestral.

La Tesorería del Distrito Federal expide anualmente y conforme a las reformas legales correspondientes, folletos que explican detalladamente el procedimiento para calcular el valor catastral y el impuesto predial dependiendo del uso al que se destine el inmueble o si éste se encuentra en arrendamiento. En el artículo 149 del Código Financiero se establecen las consideraciones específicas para los casos de predios bajo el régimen de condominio para los cuales se deben tomar en cuenta **todos** los accesorios propios a cada inmueble como lugar de estacionamiento, bodegas, cuartos de servicio, jaulas de tendido, etc. "...conforme al indiviso determinado en la escritura constitutiva del condominio."

¹¹ Anexo No. 1.

La declaración del valor catastral es obligación del contribuyente pero no existe un control efectivo para comprobar su veracidad en función de los frecuentes cambios que pueden sufrir los inmuebles en el tiempo. además la mayoría de los propietarios buscarán siempre la forma de declarar un valor menor disminuyendo. en consecuencia, el monto del impuesto predial a pagar, debido a la falta de incentivos que estimulen al contribuyente a actualizar el valor catastral de su propiedad y la escasa información que se tiene sobre los "beneficios" que obtiene al cumplir su obligación fiscal correctamente.

Hasta 1994 la ley determinaba que si un terreno se expropiaba a un ciudadano por razones de obras públicas en beneficio de la comunidad, el gobierno del Distrito Federal sólo estaría obligado a pagar al propietario por tal expropiación la cantidad que él mismo señalaba en su declaración de valor catastral. Esta medida, aunque injusta socialmente hablando, se traducía en un incentivo para que los contribuyentes declararan el valor real de su inmueble bajo el riesgo de perderlo a cambio de un valor por debajo del real. En consecuencia, ahora el Departamento debe pagar por un terreno en estas circunstancias, el total de su valor comercial independientemente del valor catastral que tenga registrado, el cual representa aproximadamente entre el 10% y el 20% del primero.

Sin tales incentivos, de control y riesgo, el contribuyente puede decidir declarar información falsa en perjuicio de la hacienda pública del D.D.F.; así, un causante puede decidir correr el riesgo de ser localizado por la autoridad fiscal y pagar las multas y accesorios correspondientes de 5 años a la fecha, siendo muy escasas las probabilidades de que esto suceda antes de 10 o 15 años, período en el cual puede ahorrar más de lo que, en su momento representarían las multas a su cargo. Esta situación puede presentarse en múltiples casos en los que, incluso el contribuyente ignora completamente que está evadiendo su obligación fiscal, debido a la falta de información que le permita saber por qué tiene que pagar el impuesto predial y como tiene que declararlo o por considerar definitiva la propuesta que envía la Tesorería en las boletas.

3) Cálculo del Impuesto Predial e Incentivos, Subsidios y Descuentos en el D.F. El cálculo que se realiza para determinar el impuesto predial, al igual que el procedimiento utilizado para el avalúo catastral, es el mismo desde 1975, con una considerable actualización de valores en 1989, fecha en que la administración dirigida por Manuel Camacho Solís como Regente se propuso lograr un "saneamiento de las finanzas" en el Distrito Federal incrementando significativamente sus ingresos totales como compensación a las reducciones aplicadas al renglón de Participaciones Federales. Para lograr este objetivo se procuró incentivar la autoregularización de contribuyentes mediante facilidades de pago en sus créditos fiscales a fin de asegurar mayor captación de ingresos en años próximos, provenientes de causantes rezagados que habían dejado de tributar debido a la imposibilidad de cubrir el monto total que representaba su adeudo y de los contribuyentes que no estaban incluidos en el registro catastral.

El cálculo del impuesto predial se calcula tomando como base el valor catastral de la propiedad y dependerá del uso al que sea destinada, la aplicación total o parcial de los descuentos que establece el Código Financiero del D.F. anualmente. Asimismo se trabaja en función de la Tarifa del Impuesto Predial (cuadro no.4) aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y al igual que para el cálculo del valor catastral, la Tesorería emite folletos que explican la forma correcta de determinar el monto del impuesto paso por paso.¹²

1.- El valor catastral se ubica entre el Límite Inferior del Valor Catastral y el Límite Superior, dentro de los parámetros establecidos en la Tarifa del Impuesto Predial (Cuadro no.4).

2.- Se resta al valor catastral del predio la cifra del Límite Inferior del Valor Catastral y se multiplica por el Factor para Aplicarse al Excedente del Límite Inferior.

¹² En este trabajo nos referiremos a los establecidos en el Código Financiero del D.F. para 1996.

CUADRO NO. 4
TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL
1996

1	2	3	4	5	6
Rango	Limite Inferior de Valor Catastral	Limite Superior de Valor Catastral	Cuota Fija	Factor para Aplicarse sobre el Excedente de Limite Inferior	Factor de Reducción a Viviendas
A	0.05	12,461.45	18.00	0.00144	*
B	12,461.50	24,922.90	36.05	0.00240	**
C	24,922.95	49,845.80	66.10	0.00334	**
D	49,845.85	74,768.70	149.40	0.00370	0.85
E	74,768.75	99,691.60	241.95	0.00433	0.66
F	99,691.65	124,614.50	349.95	0.00495	0.45
G	124,614.55	149,537.40	476.35	0.00537	0.33
H	149,537.45	174,460.30	607.50	0.00575	0.24
Y	174,460.35	199,383.20	751.00	0.00600	0.22
J	199,383.25	224,306.10	900.60	0.00618	0.19
K	224,306.15	249,229.00	1,054.80	0.00638	0.16
L	249,229.05	274,153.00	1,213.75	0.00655	0.13
M	274,153.05	299,074.80	1,377.25	0.00674	0.10
N	299,074.85	498,458.00	1,545.40	0.00693	0.07
O	498,458.05	697,841.20	2,926.30	0.00693	0.07
P	697,841.25	897,224.40	4,307.25	0.00693	0.07
Q	897,224.45	1,196,299.20	5,691.60	0.00711	0.00
R	1,196,299.25	1,495,374.00	7,818.80	0.00711	0.00
S	1,495,374.05	EN ADELANTE	9,946.00	0.00711	0.00

* Paga cuota mínima rango A (\$14.00), ya incluye las reducciones a vivienda

**Para reducciones a viviendas entre los rangos B o C y los que se encuentran marcados con la literal D con valor hasta de \$58,202.10 pagará (\$14.00) más el 0.000139 de la diferencia entre el valor y los \$12,461.50 del Limite Inferior de Valor Catastral.

3.- Al resultado anterior se le suma la Cuota Fija y el resultado obtenido será el impuesto bimestral a pagar por el contribuyente. A esta cifra se le aplicarán los descuentos y facilidades de pago que la ley establezca para cada tipo de uso o para los contribuyentes que se encuentren en la situación legal que origine la aplicación de tales disposiciones. Como en el caso de la reducción que se aplica a inmuebles destinados a uso habitacional.

Como incentivo para conseguir el pago adelantado del impuesto predial, la Tesorería otorga a todos los contribuyentes un 10% de descuento si realizan su pago anual en el mes de enero, al iniciar el ejercicio correspondiente y un 7% si lo hacen en febrero. Si efectúan su pago bimestralmente y durante el primer mes tienen derecho a un 1% de descuento, es decir un 6% anual. Con esta medida la Tesorería se beneficia al recaudar al inicio de cada ejercicio un considerable porcentaje de sus ingresos por este concepto y el contribuyente obtiene una ventaja económica proporcional al descuento ahorrando tiempo por realizar su pago anticipadamente. Esta política de incentivos económicos al contribuyente se entorpece parcialmente debido a que precisamente en esas fechas (enero-abril) se realiza la recaudación del impuesto sobre tenencia de vehículos, por lo que la afluencia de causantes se

incrementa considerablemente a tal grado que muchos de ellos prefieren evitarse tales molestias y pagar después o no pagar.

Los distintos usos que pueden tener los predios en el Distrito Federal y para los cuales la Ley dispone distintos factores de reducción o incremento en el cálculo de este impuesto, se clasifican en:

a) Inmuebles habitacionales. Para los inmuebles destinados al uso habitacional se calcula el impuesto bimestral a pagar y se descuenta la cantidad que resulte de multiplicar éste por el Factor de Reducción a Vivienda que aparece en la Tarifa del Impuesto Predial; este factor es regresivo conforme aumenta el valor catastral del inmueble.

b) Inmuebles no habitacionales. Son todos los inmuebles destinados a actividades como hotelería, restaurantes, deportes, baños, oficinas particulares, mercado, transporte, educación, talleres, servicios de salud, etc. En 1996 se estableció un descuento para que las nuevas empresas pagaran sólo el 50% del monto de su impuesto predial.

c) Inmuebles en condominio. Cuando su uso es de tipo habitacional, se aplica el mismo Factor de Reducción a Vivienda que en el inciso (a).

d) Inmuebles en arrendamiento (base renta). El cálculo del valor catastral de predios en arrendamiento (base-renta) es normalmente más alto que el catastral. Debe calcularse proporcionalmente si existe una parte del inmueble bajo contrato de arrendamiento. Para calcular el valor base-renta también tendrá que especificarse el uso al que se destine el inmueble pues: "...se multiplicará por el factor 0.585 cuando el uso sea distinto al habitacional y por el factor 0.32 cuando el uso sea habitacional y el resultado será el impuesto a pagar."¹³

e) Inmuebles baldíos y agropecuarios. Para calcular el impuesto predial de terrenos destinados a uso agropecuario (forestal, pastoreo, avícola, etc.), se identifica si éstos se encuentran ubicados en zona primaria designada para protección o conservación ecológica, entonces se aplica una reducción del 50% sobre la cantidad que resulte. Si el inmueble se encuentra en arrendamiento y la base renta es mayor que la base obtenida utilizando la Tabla de Valores Unitarios se tomará en cuenta la primera y no

¹³ Artículo 149, fracción II del Código Financiero del D.F. D.O.F. 31 de diciembre de 1996.

tendrá derecho al citado descuento. Los inmuebles baldíos o aquéllos que tengan construcción inferior al 10% del área total del terreno (a excepción del uso: Educación, Cultura, Deporte y Transporte); tendrán que aplicar al monto del impuesto un factor que dependerá del valor unitario del suelo por metro cuadrado de acuerdo a la siguiente tabla:

RANGO DE VALOR DE SUELO POR M ²		FACTOR
DESDE	HASTA	%
0.05	62.00	1
62.05	124.80	2
124.85	EN ADELANTE	3

La razón de que el mismo impuesto sea más alto para los inmuebles de uso comercial que de uso habitacional es la utilidad económica que su propietario pueda obtener del inmueble, ya sea que lo rente o lo utilice como negocio propio, a diferencia de aquél que lo usa para casa habitación. Por otro lado, la diferencia o el total que paga el propietario de un inmueble de uso comercial, es muy posible que se traslade hacia adelante a los consumidores de su bien o servicio. En términos generales, también podemos decir que este impuesto pretende dirigir la conducta de los dueños de bienes raíces hacia la construcción y venta de casas-habitación en apoyo a la demanda de vivienda en la ciudad de México, así como evitar que los propietarios de terrenos baldíos o inmuebles lo utilicen para especular en función de la escasa oferta de terrenos y una demanda que se incrementa día a día.

4) Envío de Boletas a Contribuyentes. Cada predio inscrito en el Registro Catastral es capturado en el sistema de información y con sus datos específicos se calcula automáticamente su impuesto. La Subtesorería de Administración Tributaria se encarga de expedir y enviar al domicilio de los causantes las boletas que contengan la opción de pago anual al iniciar el ejercicio y el monto del impuesto bimestral a pagar diferido en seis pagos en caso de no poderlo liquidar en forma anual. Dichas boletas incluyen los datos de identificación del predio, propietario, cálculo del valor catastral del predio, el monto del impuesto a cubrir y el plazo para hacerlo sin recargos, los descuentos por pago

adelantado y el plazo para obtenerlos. El formato incluye un talón desprendible que permanece con el contribuyente como comprobante de pago y otro que es conservado por la Tesorería.

Las boletas prediales son enviadas al domicilio de los contribuyentes a través del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), si el contribuyente no recibiera su boleta predial o la hubiera extraviado puede acudir a cualquiera de las Administraciones Tributarias Locales para solicitar una copia de ésta en el Departamento de Expedición de Boletas e Información de Adeudos y liquidarla en ese momento. En la mayoría de los casos los causantes que reciben su boleta predial realizan su pago, ya sea en un banco o Administración Tributaria Local directamente sin cuestionar el cálculo de su impuesto a menos que éste presente considerables diferencias respecto a la propuesta del año anterior.

5) Autodeterminación del Valor Catastral e Impuesto Predial. Actualmente, y desde 1990, la Tesorería del Distrito Federal permite a los contribuyentes autodeterminar tanto el valor catastral de su inmueble como el monto del impuesto predial a su cargo cuando se encuentren inconformes con el cálculo realizado en las boletas prediales. Este mecanismo ofrece al contribuyente la imagen de una oficina recaudadora que simplifica los trámites para corregir el cálculo de los créditos fiscales a su cargo rápidamente, y con seguridad ha sido de utilidad para muchos contribuyentes que se han visto en situaciones semejantes. Sin embargo, el trámite de autodeterminación se presenta en las oficinas de las Administraciones Tributarias Locales, mismas que carecen de las facultades y el equipo técnico necesario para realizar la comprobación directa de las declaraciones presentadas por el contribuyente.

Ante tal situación, la Tesorería corre el riesgo de recaudar un importe menor al aceptar la declaración del contribuyente con información que no puede ser cotejada en el momento, dado que esta función depende de las oficinas centrales y las ATL deben proceder mediante solicitud de inspección a la Dirección de Programación y Control de Auditorías de la Subtesorería de Fiscalización. Una vez que se realiza dicha inspección, si la información fuera falsa se efectúa la corrección en el sistema con la multa, recargos y gastos de ejecución a cargo del contribuyente y, finalmente se envía a la Unidad

Departamental de Servicios Jurídicos, Notificación y Cobranza de la ATL correspondiente para su cobro. Este trámite, cuando se realiza, tarda alrededor de cuatro o cinco meses, lo que significa que el contribuyente tendrá que pagar los recargos, multas y gastos de ejecución correspondientes a este tiempo en detrimento de su patrimonio, sobre todo si su error no fue intencional, sino ocasionado por la falta de una cultura fiscal conveniente y en algunos casos por orientación errónea del personal de la Tesorería. Por otro lado, los gastos en personal, material y tiempo que emplea la Tesorería son superiores a los que, en su momento, se recuperan mediante el cobro al contribuyente.

Esta medida ha propiciado casos en que los mismos empleados de la Tesorería aconsejan al contribuyente cómo determinar el importe de su impuesto para que sea menor al que se le propone a cambio de una "una pequeña comisión" abusando de la confianza de aquél, quien seguramente ignora las consecuencias legales posteriores. El sistema de autodeterminación de impuestos no es un mecanismo despreciable si se toma en cuenta el servicio que en un momento dado ofrece a quien se le ha calculado un impuesto inflado por alguna razón, pero mientras no existan los controles necesarios para que las autoridades puedan evitar el mal uso de las facilidades legales que se otorgan a los contribuyentes no debería aplicarse ya que trastorna el sistema de recaudación lejos de favorecerlo y ofrece al contribuyente la oportunidad de evasión.

La etapa de exámen y fiscalización se refiere al proceso de inspección, comprobación y verificación del impuesto predial mediante visitas domiciliarias. Hasta ahora se puede afirmar que si bien el Código Financiero del Distrito Federal prevé que las autoridades fiscales están facultadas para realizar visitas domiciliarias y de inspección, éstas no se llevan a cabo de manera constante, por lo que las probabilidades de localizar casos de evasión y fraude (ya sea voluntario o no) disminuyen considerablemente y quedan sujetas a la casualidad, siendo las sanciones el único "incentivo" que tienen los contribuyentes para hacer su declaración con información real. Por otro lado, son demasiados los elementos que se toman en cuenta en el cálculo del valor catastral del inmueble y del impuesto predial correspondiente y consideran en detalle los acabados del inmueble, materiales, muebles de

cocina y baño, etc. hecho que en un momento dado, permite mayor discrecionalidad por parte de las autoridades fiscales y valores diferentes resultantes de la diversidad de criterios e interpretaciones entre los contribuyentes, instituciones bancarias o personas autorizadas para realizar avalúos.

La etapa de verificación y control presenta varias irregularidades que dan pie a diferentes formas de corrupción provocada tanto por las autoridades como por los contribuyentes, es decir que tanto el contribuyente podría prestarse a sobornar al empleado fiscal para impedir que de aviso a la Tesorería de su estado irregular, como el funcionario podría “asustarlo” mintiendo sobre lo grave de su falta abusando de su desconocimiento sobre el particular y prometiéndole ayuda a cambio de una pequeña comisión; si las cosas suceden de tal manera, la hacienda pública del Distrito Federal se ve perjudicada al no recuperar los créditos fiscales adeudados junto con las multas y recargos correspondientes, pierde credibilidad ante la ciudadanía y eroga recursos por concepto de personal que resulta ser parcial o totalmente ineficiente. Es imprescindible que el ciudadano posea una cultura en materia de impuestos a fin de que conozca sus derechos y obligaciones de lo contrario seguirán existiendo este tipo de abusos por parte de la autoridad.

El cobro coactivo es el subsistema que se encarga de lograr el cobro de los créditos fiscales rezagados o pendientes de pago. La “cartera vencida” más grande en el contexto de los impuestos que percibe el Distrito Federal es precisamente la del impuesto predial, problema derivado de la ausencia de personal capacitado para detectar a los contribuyentes morosos, la incorrecta información que emana de la base de datos por su no actualización y de la duplicación de funciones a lo largo del proceso de cobranza que se describe a continuación:

6) Procedimientos de Cobro: Recargos, Multas y Gastos de Ejecución. El procedimiento de ejecución para el cobro de obligaciones fiscales pendientes de pago cuenta con varias carencias en cuanto a infraestructura y recursos para obligar al cumplimiento de los adeudos, ya que a partir del tercer bimestre de rezago es legal la aplicación de los medios económico coactivos conocidos como

procedimiento administrativo de ejecución. Este procedimiento inicia con la emisión de un **Requerimiento de Pago** que hacen llegar los actuarios fiscales (quienes actúan como fedatarios en cuanto a comentarios y visitas) al contribuyente moroso. En caso de que éste no se presente a liquidar su adeudo o a presentar el comprobante correspondiente del pago realizado, después de 6 días hábiles se le presenta un **Acta de Notificación** donde se especifica el monto del crédito fiscal, multa, recargos y gastos de ejecución, considerándolo ya como un delito en contra de la hacienda pública del Distrito Federal.

En consecuencia, si el contribuyente hace caso omiso de estos avisos, se sigue el procedimiento administrativo con el **Requerimiento de Embargo**, que no es muy frecuente pero cuando sucede se nombra depositario del inmueble al mismo dueño; la extracción del inmueble y por último la inscripción de éste en el Registro Público de la Propiedad a favor de la Tesorería del D.F. y, en su caso al remate del mismo. Sin embargo, cabe mencionar que es raro que esto suceda pues casi siempre se llega a un acuerdo con el contribuyente para que liquide sus obligaciones fiscales, incluso proporcionándole facilidades en el pago o permitiéndole realizarlo en plazos, dependiendo de la legislación que aplicada en cada ejercicio, pues si bien varía año con año, suele proponer incentivos fiscales a contribuyentes morosos que voluntariamente deseen ponerse al corriente.

Es importante señalar que un considerable número de casos tienen más de cinco años declarando el valor catastral por debajo del real, ya sea por ignorancia o con conocimiento de causa, y de acuerdo con la ley en caso de que se les localice sólo tienen la obligación de pagar el impuesto correctamente de cinco años atrás a la fecha de acuerdo con el principio de caducidad para la autoridad, prescripción para el contribuyente. Esto significa que un contribuyente puede decidir correr el riesgo de evasión en el conocimiento de la escasa probabilidad de que las autoridades localicen su situación y que, si esto sucediera, económicamente el costo sería menor, pues si el contribuyente ha evadido parcial o totalmente el impuesto durante 15 años, el cobro del impuesto real, incluyendo sus accesorios de

cinco años atrás a la fecha, seguirá siendo menor de lo que hubiera pagado correctamente durante los quince años anteriores.

3.3.3 EL SISTEMA DE APOYO

Su objetivo principal es la organización de la información a partir de la cual se realiza la toma de decisiones de los mandos directivos y las actividades que en consecuencia se deriven de ella, tales como la cobranza, el cálculo del valor catastral, del impuesto sobre bienes raíces, del impuesto sobre adquisiciones, etc. Para la recaudación del impuesto predial en particular existen dos bases de datos sumamente importantes: **1)** el Registro Catastral y **2)** el Sistema de Estados de Cuenta, en donde se detallan las principales características que definen el valor de los inmuebles, así como los pagos realizados por los contribuyentes y la forma en que fueron realizados (pago anual, pagos bimestrales o pagos parciales) y adeudos correspondientes, respectivamente.

1) El Registro Catastral y su Actualización La Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial es encargada de definir los criterios de registro, los métodos de actualización y de proporcionar la información a Delegaciones o Unidades Administrativas que lo soliciten. Actualmente el Distrito Federal cuenta con un conjunto de mapas cartográficos denominado Sistema Cartográfico Catastral, en los que se detallan minuciosamente tanto las características del territorio como los límites y linderos de cada lote, así como la clasificación de acuerdo a la colonia catastral a la que pertenece. Los mapas cartográficos creados a partir de métodos fotogramétricos (aéreos), son base de las cartografías terrestres logradas mediante levantamientos físicos de cada lote y cada manzana que existen en una región determinada.

Los mapas y la información que contienen son de utilidad para clasificar y delimitar las colonias catastrales con fines de valuación, misma que dependerá del valor comercial promedio de los lotes y manzanas de una zona, del tipo y calidad de los servicios públicos existentes y de los focos de valor como son las vías de comunicación o los centros comerciales. Para la determinación del valor de cada

predio se toma en cuenta la antigüedad, conservación y área de la construcción, materiales utilizados y tipo de uso del predio de acuerdo con parámetros determinados por la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial¹⁴.

Para un más eficiente uso del Registro Catastral, éste se organiza en listados por número de cuenta predial¹⁵, nombre del propietario y localización del predio. Así mismo cuenta con la siguiente información:

Información del Lote

- Nombre y domicilio del Propietario
- Localización del Predio (dirección)
- Superficie
- Ubicación dentro de la Manzana
- Valor por metro cuadrado
- Valor total

Información de la Construcción

- Metros cuadrados de la construcción
- Número de niveles
- Uso o destino (vivienda, comercio, agropecuario, etc.)
- Clase (tipo de materiales utilizados en la construcción)
- Antigüedad y estado de conservación

Esta información sirve en su momento, para la realización de estudios estadísticos y de mercado, de necesidades de vivienda, planeación fiscal, estructura del sistema impositivo a la propiedad raíz, planeación de desarrollo urbano y emisión de licencias de construcción, Registro Público de la Propiedad y avalúos bancarios. Al mismo tiempo y en términos de la actualización del Registro Catastral, éste debe ser sensible a cambios específicos en los datos arriba mencionados que lo modifiquen, tales como la inscripción de un contribuyente nuevo, la remodelación y ampliación de la

¹⁴ La definición de los conceptos y parámetros utilizados en el cálculo, tanto del valor catastral como del impuesto predial se encuentran en el Anexo No. 1.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1996. Decreto por el que se reforman, erogan y adicionan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, Artículo 2o., pág.55

El número de cuenta predial es asignado por la Tesorería como autoridad fiscal y está compuesto de la siguiente manera: los tres primeros dígitos corresponden a la región catastral; los siguientes tres dígitos corresponden a la manzana; los dos posteriores identifican el lote y los últimos tres especifican el inmueble en el caso de los condominios.

construcción en un predio determinado, el cambio de propietario por adquisición o herencia, el fraccionamiento de una propiedad para usos distintos (vivienda o comercio) o para construcción de condominios, etc.

Si bien existen los procesos legales para que cada una de las dependencias encargadas de autorizar modificaciones que puedan afectar en un momento dado la información del Registro Catastral como son: delegaciones, Registro Público de la Propiedad, notarios, obras públicas, etc. no se llevan a cabo con la rapidez y exactitud necesaria. La falta de coordinación entre tales instancias impide que el Registro Catastral reciba inmediatamente los documentos correspondientes y proceda a capturar la información que modifica tanto el valor del predio como el monto del impuesto, procedimiento que no siempre es realizado correctamente en las oficinas centrales de la Tesorería, por lo que pueden pasar bimestres y años enteros antes de que se corrijan los cambios en la base de datos.

2) Sistemas de Estados de Cuenta (Base de Datos). EL mecanismo para tener al día las operaciones que ejecuta cada Administración Tributaria Local es de gran importancia ya que, de su óptimo funcionamiento depende, desde la rápida y eficiente atención al contribuyente hasta los cálculos económicos que realizan las autoridades para programar la política fiscal e impositiva. Actualmente el sistema de captura en la base de datos que almacena todo lo relacionado con el impuesto predial permite el acceso a información clasificada en términos muy generales:

- a) Listado por Nombre del Propietario o usuario del predio;
- b) Domicilio y ubicación del predio;
- c) Listado por Número de Cuenta Catastral;
- d) Fechas de pagos, adeudos por predio y general;
- e) Listado de Notificaciones y requisiciones emitidos a contribuyentes morosos (monto del adeudo, intereses, accesorios y gastos de ejecución); e
- f) Ingresos obtenidos del impuesto predial en diferentes períodos y por dependencia

recaudadora.

Esta información se actualiza automáticamente, con excepción de aquella que se genera de la actividad recaudadora de las instituciones bancarias. Cuando el contribuyente realiza su pago en alguna de las Administraciones Tributarias Locales se efectúa inmediatamente el descargo automático de las obligaciones fiscales a su cargo; pero si el pago se realiza en alguna institución bancaria autorizada suele existir un plazo de hasta 6 o 7 meses para que esos créditos fiscales sean descargados de la base de datos en las oficinas centrales. Dada esta situación, es muy frecuente que el sistema emita automáticamente notificaciones y requisiciones a contribuyentes que ya han liquidado su adeudo con anterioridad y que no ha sido descargado del sistema, viéndose obligados a atender el procedimiento administrativo correspondiente hasta aclarar su situación fiscal.

La tardanza con que se realiza la captura de información tiene como consecuencia costos negativos tanto para el contribuyente (que deberá gastar tiempo y dinero en la aclaración de su estado de cuenta predial) como para la Tesorería pues, por un lado, sus recursos humanos y financieros son desperdiciados en visitas domiciliarias innecesarias de los actuarios fiscales encargados de presentar al causante las notificaciones y requisiciones correspondientes, y por el otro su imagen ante el contribuyente y el resto de la sociedad se deteriora.

El problema radica en que todas las boletas pagadas recibidas en los bancos son enviadas a las oficinas centrales de la Subtesorería de Administración Tributaria para que sean capturadas y se actualice la información. Este procedimiento se entorpece en las oficinas centrales, probablemente por una singular carga de trabajo en el departamento correspondiente. Solucionar esto es importante en el sentido de que, si el sistema de información no es capaz de desplegar la información adecuada en todo momento, además del problema arriba mencionado, toda la información sobre recaudación general, avances y análisis tenderá a ser poco confiable y, en consecuencia, las políticas impositivas aplicadas no arrojarán los resultados esperados.

Otro problema en el sistema de información radica en que éste no despliega información específica, ya sea por parámetros del monto del impuesto o de valores catastrales. Por ejemplo, si se quisiera contar con un listado de los predios cuyo valor catastral se establece en los rangos P, Q, R y S (\$ 697,841.25 en adelante) de la Tarifa del Impuesto Predial para programar visitas de inspección y verificar los datos declarados por los contribuyentes de ingresos más altos, sería imposible obtenerlo. Evidentemente las funciones de inspección no dependen sólo de este elemento, la falta de personal y otros factores técnicos impiden la realización de visitas domiciliarias periódicas para comprobar tanto declaraciones de valor catastral como del impuesto predial.

Así, los problemas que detenta la administración tributaria son esencialmente de carácter funcional, técnico y político. A través del análisis que se realizó al proceso de recaudación del impuesto predial en el Distrito Federal se pudo comprobar que los mismos vicios y fallas que lo afectan, repercuten de igual manera sobre la tributación general de la entidad, desde los registros de contribuyentes para impuestos directos hasta los métodos de verificación, control y cobro, tales vicios son: *la corrupción en los diferentes niveles de la administración pública y a través de los conocidos "coyotes"*, la deficiente actuación del personal de base y de confianza derivada de una organización de personal que carece de programas serios de capacitación y motivación para los empleados de ambos niveles, la ausencia de un adecuado equipo técnico que permita proporcionar mejor atención a los contribuyentes y la aplicación de programas de fiscalización y cobro adecuados a causantes morosos.

A partir del Diciembre de 1997 entrará en funciones el nuevo Gobierno del Distrito Federal dirigido por representantes populares electos directamente por los habitantes como resultado de la reforma político-administrativa que supone una reestructuración en las instancias del nivel de gobierno central y la transformación de la Asamblea de Representantes en un órgano legislativo con facultades sobre el presupuesto de la ciudad de México. Sin lugar a dudas, en poco tiempo se observarán cambios cualitativos en la administración pública y en el gobierno, los cuales deberán estar dirigidos a

beneficiar el interés de la sociedad anteponiéndolos a los del poder federal y del capital privado como hasta ahora se ha hecho, ya que de esto dependerá la supervivencia del grupo político que asciende representando una ideología distinta a la del partido al que pertenece el Ejecutivo Federal. Es evidente que la alternancia de partidos (en esta ocasión PRI-PRD) mantendrá un período de cambios que poco a poco pulirá las deficiencias del sistema en favor de los habitantes de esta entidad quienes tendrán ahora la posibilidad de “premiar” o “castigar” a través de su voto a los gobernantes y sus programas de gobierno. Así, aun cuando la competencia política significa grandes costos de oportunidad para la población del D.F., a largo plazo serán más y mejores los representantes que gobiernen en su beneficio y busquen su aprobación (voto) y no la del Ejecutivo para continuar en sus cargos públicos asignados mediante el famoso favoritismo y “compadrazgos” o simpatías ideológicas.

El actual sistema tributario del D.F. tenderá a incorporar en este período cambios institucionales, funcionales y estructurales como consecuencia de la reforma político-administrativa de esta entidad. Dichos cambios se basarán en las principales críticas del PRD al gobierno centralista del PRI en términos del financiamiento de la ciudad pueden resumirse en dos: a) Incremento en la asignación de participaciones federales basado en el producto que genera el D.F. y, b) Mayor descentralización y autonomía a las delegaciones para que actúen como municipios, aunque no especifica si se incluye la recaudación de ingresos propios.

El inciso (a) muestra una propuesta lógica si tomamos como punto de comparación el año de 1992 cuando el D.F. aportó al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal aproximadamente 46 billones de viejos pesos y le fueron entregados vía participaciones federales sólo 12.2 billones de viejos pesos (26.5%), es necesario que se aplique nuevos métodos de reparto en función del producto que se genera dentro de la entidad y extenderlo al resto de los estados, pues Jalisco, Baja California Norte y Monterrey entre otros, se encuentran en la misma situación lo cual impide proporcionar mejor calidad de vida a los habitantes de cada entidad en la medida de su tributación. La aplicación del inciso (b) seguramente se presentará con mayor dificultad. Descentralizar el sistema tributario del D.F. en las 16

delegaciones y mantener una estructura para el nivel estatal tendría que solucionarse gradualmente atendiendo las consecuencias particulares de las áreas de recursos humanos y materiales principalmente. Sin embargo, es más urgente la aplicación de programas destinados a corregir los problemas que presenta la administración tributaria actualmente: corrupción, escasa capacitación de los funcionarios públicos, falta de información al contribuyente y modernización de las relaciones laborales entre el sindicato y las autoridades del D.F.; de no hacerlo, los intentos de descentralización funcionarán con los mismos vicios que hasta la fecha perjudican el funcionamiento y la imagen del sistema de recaudación en la ciudad de México.

ANEXO NO. 1

**CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS INMUEBLES
CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994**

REGION. Es la división convencional del territorio del Distrito Federal determinada para fines de control catastral de los inmuebles. Se identifica con los tres primeros dígitos de la cuenta catastral, asignada por las autoridades fiscales.

MANZANA. Es una parte de cada región delimitada por tres calles o más, se compone de lotes y éstos pueden dividirse para el caso de construcciones en condominio. La manzana se identifica con los tres siguientes dígitos del número de cuenta catastral, los siguientes dos se refieren al lote y los tres últimos indican las localidades construidas en cada lote.

COLONIA CATASTRAL. Son zonas continuas divididas en corredores (valores para predios ubicados en avenidas principales) y áreas (generalmente se trata de colonias nominales) que incluyen grupos de manzanas y lotes. A éstas se les asigna un valor unitario de suelo expresado en pesos por metro cuadrado, atendiendo a la calidad del suelo, homogeneidad de las características de los inmuebles que comprenden y a su valor comercial. Su identificación se realiza de la siguiente manera:

C - 04 - A

En donde la C identifica una zona tipo corredor, el 04 la delegación (Coyoacán) y la A es un literal progresiva que señala cada uno de los corredores existentes en la delegación.

A - 14 - 171 - 5

En donde la A identifica una zona tipo área, el 14 la delegación (Tlalpan), el 171 es un número progresivo que señala las áreas de la delegación y el 5 clasifica la Colonia Catastral Tipo.

La clasificación de las Colonias Catastrales, de acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal es la siguiente:

- 0:** Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas de valor bajo con desarrollo incipiente, con usos de suelo que están iniciando su incorporación al área urbana y con equipamiento y servicios dispersos
- 1:** Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas o intermedias de valor bajo, en proceso de transición o cierta consolidación, con usos de suelo eminentemente habitacionales y con equipamiento y servicios semidispersos y de pequeña escala.
- 2:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio bajo, en proceso de transición o consolidación, con usos de suelo eminentemente habitacionales y/o incipiente mezcla de usos y con equipamiento y servicios semidispersos y de regular escala.
- 3:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio con cierto proceso de transición o en consolidación, con usos de suelo eminentemente habitacionales y/o mezclas de usos y con equipamiento y servicios semiconcentrados y de regular escala.
- 4:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias o algo céntricas de valor medio con proceso de consolidación o consolidadas con usos de suelo habitacionales y/o mezclas de usos y con equipamientos y servicios semiconcentrados de mediana escala.
- 5:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias o céntricas de valor medio alto, consolidadas con usos de suelo habitacionales y/o mezcla de usos y con equipamiento y servicios concentrados y de mediana escala.

- 6:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias o centricas de valor alto. consolidadas con usos de suelo habitacionales y/o mezcla de usos y con equipamiento y servicios de escala significativa concentrados en puntos de interacción o corredores próximos.
- 7:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias o céntricas de valor medio a alto, con usos de suelo mezclados y con equipamientos y servicios semiespecializados y/o especializados de escala significativa en puntos de interacción o corredores próximos.
- 8:** Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio a alto. consolidadas. con usos de suelo mezclados y con equipamientos y servicios semiespecializados y de escala regular
- 9:** Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas. con características rurales y con equipamientos y servicios distantes.

TIPO. Corresponde a la clasificación de las construcciones. considerando el uso de suelo al que se les destina y el rango de niveles de la construcción de acuerdo con lo siguiente:

a) USO: Corresponde al aprovechamiento genérico que tiene el inmueble y se identifica con una literal según su uso:

H: Habitación. **L:** Hoteles. **D:** Deportes, **B:** Baños, **O:** Oficinas de Gobierno. **N:** Oficinas Particulares, **K:** Comunicaciones. **C:** Comercio, **R:** Restaurantes. **A:** Abasto. **M:** Mercado. **T:** Transporte. **E:** Educación, **Q:** Cultura. **V:** Velatorios, **Y:** Iglesias, **I:** Industria. **U:** Manufactura. **G:** Gasolineras. **Z:** Taller de Servicios, **S:** Salud.

b) RANGO DE NIVELES: Se identifica con dos dígitos el número de plantas cubiertas y descubiertas de a construcción conforme a lo siguiente:

02	De 1 a 2 niveles o de 2 a 6 metros de altura.
05	De 3 a 5 niveles o de 6.01 a 15 metros de altura.
10	De 6 a 10 niveles.
15	De 11 a 15 niveles
20	De 16 a 20 niveles
99	De 21 a más niveles
RU	Se aplica a edificaciones como bodegas, galerones, naves industriales y estructuras semejantes que excedan alturas de 15.01 metros.

CLASE: Es el grupo al que pertenece una construcción de acuerdo con las características propias de sus espacios, servicios, estructura e instalaciones básicas (hidráulica, sanitaria y eléctrica) Se clasifican en:

1: POPULAR 2: ECONOMICA 3: REGULAR 4: BUENA 5: MUY BUENA

PRESENTACION: Es la categoría de la edificación que se define por sus acabados, sus complementos y por la presencia de instalaciones especiales. Se identifican tres categorías correspondiendo a ellas las siguientes características:

- 1:** Pisos, muros, techos y fachadas sin recubrimientos. con aplanados de cemento y algunos de yeso. Escasa carpintería, muebles de cocina y baño económicos y sin instalaciones especiales.
- 2:** Pisos, muros, techos y fachadas con recubrimientos de duela o parquet de pino o alfombrado, tireleado o tapizado. Carpintería sencilla en closets y puertas, herrería con claros y secciones regulares, cocinas y baños de calidad pero económicas. instalaciones especiales (cisterna, equipo de bombeo, interfon, etc.) escasas.
- 3:** Pisos, muros, techos o fachadas recubiertos con loseras de cerámica y elementos pétreos de dimensiones mayores, alfombras, duela de calidad. lambrines y plafones con variedad de acabados de madera o materiales especiales. Herrería o domos de claros grandes con aluminio y cristal grueso. Carpintería especial con muebles incrustados a la construcción, muebles de baño y accesorios de calidad, cocinas fabricadas expreso

CAPITULO

4

**PROPUESTAS PARA LOGRAR MAYOR
EFICIENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA
ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL
DISTRITO FEDERAL**

Para presentar la problemática de las diferentes etapas del proceso de recaudación del impuesto predial se ha utilizado la clasificación que Sergio Ramírez Gómez aplica basada en el esquema de la Oficina de Finanzas Públicas de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹, a partir de las diferentes actividades que intervienen en la administración hacendaria, misma que toma en cuenta los objetivos generales y particulares de cada uno de los sistemas que conforman la organización total, su integración en el sistema tributario y las relaciones existentes entre los subsistemas. En este capítulo se presentan las propuestas pertinentes para alcanzar mayor eficiencia en dicho proceso, enfocándose particularmente en la articulación de los tres aspectos que abarca la administración tributaria: a) el organizacional (estructura y funciones) y, b) el técnico-económico y c) la política de acción en materia del impuesto predial.

El estudio de la organización dedicada a la captación de los ingresos del Distrito Federal se concentra, en este trabajo, en el análisis de sus *funciones* que en términos generales son las mismas para cada una de las entidades federativas, ya que, son actividades expresadas por la ley y de la *estructura administrativa*, encargada de aplicar las leyes dirigidas a la recaudación del impuesto predial que varía en función de su magnitud y complejidad dependiendo directamente de la extensión territorial, densidad de población y nivel cultural de la comunidad, es decir, *del medio en el que ejecuta las funciones que le asigna la ley*. Las funciones definen la esencia de la actividad que debe realizarse a través de estructuras adaptables al medio en que deben desenvolverse².

Por otro lado, la *política de acción* define los objetivos económicos y las medidas que deben aplicarse para conseguirlos; así mismo prevé los mecanismos para desalentar en menor o mayor

¹ RAMÍREZ GÓMEZ, Sergio. "Modelo de Administración Hacendaria Municipal", México, Secretaría de Gobernación, *Estudios Municipales* No.23, 191-205, Septiembre-October 1988.

² *Ibidem*, pág. 199

medida a ciertos sectores de la producción o al tipo de uso de los inmuebles (en el caso del impuesto predial) de acuerdo con los objetivos generales de gobierno. A partir de estos dos elementos generales se presentarán las propuestas para cada uno de los sistemas que componen el sistema de administración tributaria en el Distrito Federal para el impuesto predial.

4.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DISTRIBUCION DE FUNCIONES COMO CIMENTOS DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

El marco legal, del cual se deriva la formulación de planes, programas, financiamiento y leyes complementarias, así como la interpretación de las mismas, sirve como guía de todas las actividades que se realicen dentro de la institución encaminadas a la captación de ingresos en forma eficiente, para lo cual debe señalar con precisión las tareas y responsabilidades de cada elemento de la administración tributaria. Dentro del conjunto de normas que rigen la articulación de la Administración Tributaria del Distrito Federal debe evitarse la duplicación de funciones como la que se da entre la Dirección de Auditorías Directas y la Dirección de Revisiones Fiscales adscritas a la Subtesorería de Fiscalización³, necesariamente se deben delimitar las obligaciones y atribuciones respectivas con precisión, de tal manera que se justifique su existencia o, en su defecto, integrarlas en una sola con la capacidad suficiente de coordinar su carga actual de trabajo.

De acuerdo con el Reglamento Interior, tales direcciones tienen como objetivo principal la comprobación de las obligaciones fiscales de los contribuyentes a través de vistas domiciliarias, avalúos, revisión de dictámenes, visitas de inspección y verificación de todos los impuestos que cobra la Tesorería del D.F. incluyendo los que le delega el Gobierno Federal bajo convenios. Esta asignación de funciones resulta sencilla a la letra, pero su ejecución es considerablemente compleja dadas las dimensiones territoriales y demográficas de la Ciudad de México. A lo largo de este trabajo se encontró

³ REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL D.F., D.O.F. 15 de Septiembre de 1995, artículos 49 y 50.

que este tipo de actividades, asignadas por la ley a las dependencias y unidades administrativas, no se realizan en forma periódica sino sólo cuando la casualidad permite encontrar alguna irregularidad entre los millones de contribuyentes que existen actualmente.

En este sentido, aun cuando es conveniente que la ley faculte a las autoridades fiscales a actuar en caso de descubrir irregularidades, debe ser más congruente con la realidad y el medio en que se desenvuelve el sistema tributario y con la capacidad que le es propia dados sus recursos humanos, financieros y materiales. Tal es el propósito de la Procuraduría Fiscal del D.F. al actuar como consejería jurídica de la Secretaría de Finanzas, para lo cual, tiene a su cargo la responsabilidad de realizar estudios comparativos de los sistemas hacendarios, administrativos y de justicia administrativa en materia fiscal en el contexto internacional y nacional a fin de apoyar la modernización del marco *juridico hacendario del D.F., así como la interpretación de las leyes fiscales. Por otro lado, también se encarga de solucionar todas las discusiones y querellas en que se vea afectada la Hacienda Pública del D.F., ya sean interpuestas por particulares o por las mismas dependencias o unidades administrativas de la Secretaría de Finanzas.*

En materia del impuesto sobre bienes raíces todas las disposiciones legales que regulan el cálculo del valor catastral y el pago de este gravamen se consultan en su totalidad en el Código Financiero del Distrito Federal y, en caso de evasiones y demás delitos fiscales se recurre a las normas establecidas para los procedimientos administrativos aplicadas a todos los impuestos locales y federales bajo convenio que se recaudan a través de la Tesorería del D.F. La aplicación de las disposiciones fijadas por dicho Código no son interpretadas fácilmente por la mayor parte de la población, por lo que es necesario que exista un programa de información general para los contribuyentes sobre sus derechos y obligaciones en relación al impuesto predial, así como sobre las sanciones a las cuales se hacen acreedores en caso de incumplimiento; si bien esto podría calificarse como una estrategia de "terrorismo fiscal", es un deber de las autoridades fiscales informar a la población cuánto tiene que

pagar, cuándo, por qué y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las leyes correspondientes.

El marco legal determina las funciones a cada una de las unidades administrativas encargadas de realizar las funciones básicas de la administración tributaria: la recaudación de los ingresos correspondientes al Distrito Federal, cuyo objetivo principal es, por lo tanto, optimizar los recursos humanos, materiales y financieros, así como las actividades que se realizan para alcanzarlo. Así mismo, justifica la existencia de las 21 Administraciones Tributarias Locales, 19 Oficinas Auxiliares, unidades móviles de recaudación y la participación en de las instituciones bancarias, a través de las cuales se captan los ingresos públicos por concepto de todos los impuestos locales y federales; incluyendo, por supuesto, el impuesto predial.

Actualmente la administración tributaria cuenta con avances tecnológicos que permiten una considerable agilidad en el proceso de recaudación, dado que el contribuyente tiene la facilidad de realizar el pago de su impuesto predial en cualquier institución bancaria, en la Administración Local⁴ más cercana a su domicilio o en las unidades móviles de recaudación que maneja la Tesorería del D.F. Sin embargo, las Administraciones Tributarias Locales y sus oficinas auxiliares recaudan la mayor parte de los ingresos (85% en 1995 y 89% en 1996), por lo que la preferencia mostrada por los contribuyentes exige un mayor esfuerzo de éstas, cuya enorme estructura resulta insuficiente, sobre todo durante los dos primeros meses de cada año, en los cuales, de acuerdo con la ley vigente se otorga el 8% y 6% de descuento como incentivo para que los contribuyentes realicen su pago anual en esas fechas y es en este mismo período en que se convoca al pago del impuesto por uso y tenencia de vehículos.

⁴ En las Administraciones Tributarias Locales, además de realizar el pago de los impuestos, los contribuyentes pueden consultar el estado de cuenta de su adeudo predial (recargo, multas, gastos de ejecución, etc.), reposición o entrega de boletas cuando no la reciben en su domicilio, comprobantes oficiales de no adeudo, aclaraciones, informar sobre avisos de remodelación, etc.

De lo anterior resulta que, por un lado, la carga de trabajo durante enero y febrero de cada año sea excesiva para el personal de las unidades administrativas, que se han visto en la necesidad de ampliar su horario de atención al público, hecho que ocasiona un considerable incremento en el gasto de personal tomando en cuenta que las horas son pagadas sobre la tarifa doble o triple que corresponde al tiempo extraordinario y sobre todo que el sindicato impide a los funcionarios dividir el horario del personal temporalmente o seleccionar al personal libremente para tareas extraordinarias, por lo que se debe convocar a toda la planta y cubrir su salario correspondiente; por otro lado para el contribuyente resulta desalentador el tener que presentarse a realizar su pago ante grandes filas de lento avance y obligarlo a perder horas o todo un día para cumplir con sus obligaciones, a lo que se debe sumar la carga económica que representa para la población el realizar los dos pagos al mismo tiempo.

Por lo tanto se recomienda intercalar los períodos de pago de estos dos impuestos principalmente, acción que favorecerá tanto a la autoridad fiscal como a los contribuyentes: la primera reducirá sus gastos de personal al repartir la carga de trabajo en el tiempo, y los segundos realizarán el pago de sus contribuciones en forma más ágil, sin conglomeraciones, además de que su economía familiar no se verá fuertemente perjudicada, motivo por el que en muchas ocasiones no realizan el pago de sus obligaciones fiscales dentro de los plazos que la ley señala. También es necesario que la Tesorería del D.F. realice con anticipación una campaña a fin de informar a la población sobre las diferentes opciones que pone a su alcance para el pago de sus impuestos en forma confiable, de tal manera que ésta pueda planear los gastos de sus obligaciones fiscales en función de sus necesidades y su capacidad económica.

Además de la estructura del sistema tributario, existe un factor muy importante dentro del proceso de recaudación que debe ser tomado en cuenta por las autoridades fiscales: las características de la *conducta que presentan los contribuyentes en general respecto al pago de sus obligaciones* con el propósito de que, una vez descubiertas las causas de una conducta determinada, la Administración

Tributaria tome las medidas óptimas para corregir su comportamiento: siguiendo a Manuel Rapoport (1968)⁵ se definen dos aspectos en los que la Administración Tributaria puede influir positivamente:

a) Capacidad para Cumplir. Implica, en primer lugar, el nivel cultural que permita a los contribuyentes acceder a la información fiscal que debe expedir la Tesorería a fin de incrementar el conocimiento en la materia y ser conscientes de sus obligaciones. Y, en segundo lugar, la administración tributaria debe ofrecer a los contribuyentes la asistencia que requiere para ejercer debida y oportunamente su pagos en forma gratuita, ya que de lo contrario, se traduce en una erogación administrativa y económica adicional a sus impuestos, además debe considerarse que, en la medida que incremente la complejidad de la legislación tributaria disminuirá la capacidad de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Para alcanzar este objetivo podrán utilizarse los medios masivos de comunicación como la televisión, radio y periódicos, además del servicio de correos al tiempo que se envían las boletas del impuesto predial, cuidando que la información que contenga sea precisa, clara y amable para los contribuyentes. Otro tarea que puede realizarse es la elaboración de periódicos murales mensuales en las dependencias de la Tesorería. La creación de una cultura fiscal sólida que derive en el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales en el futuro podría ser iniciada con pláticas en escuelas de nivel secundaria o invitación a los alumnos a las oficinas de la Tesorería, utilizando un método pedagógico apropiado para crear conciencia social de la necesidad que tiene la comunidad de la participación activa de cada individuo y no sólo económica. Estas actividades bien podrían ser atendidas por estudiantes que realizan el Servicio Social en la dependencia.

b) Deseo de Cumplir. Se refiere a dos características esenciales de la población. Debe analizar en forma general el comportamiento más común entre los contribuyentes y en función de éste decidir

⁵ Rapoport, Manuel. "Análisis de Influencia como Factor de la Morosidad en el Pago", en El cobro de la Deuda Tributaria: Políticas y Problemas Administrativos, en 2a. Asamblea General del Centro Interamericano de Administración Tributaria CIAT, Buenos Aires, 1968.

una estrategia de cobro, tomando en cuenta que siempre será preferible convencer al ciudadano del beneficio que representa para la comunidad a obligarlo dando origen a conflictos a largo plazo o a actitudes que desalienten la actividad económica; siendo éste un elemento político que debe considerarse a lo largo del proceso tributario. Desde el punto de vista económico, se debe considerar tanto la estabilidad económica de los contribuyentes, es decir, su capacidad de pago, como las ventajas económicas que éste puede obtener del incumplimiento, analizando el costo de ser descubierto (recargos, multas y accesorios) y la probabilidad de que ésto suceda y que dependerá de la eficiencia de los procedimientos de exámen y fiscalización para detectar las fallas ocultas de las declaraciones y pagos de impuestos presentados por los causantes.

Así, se establece que el sistema de administración tributaria debe atender tanto la forma de influenciar sobre el deseo y la capacidad del contribuyente para cumplir, como en el diseño de la estructura y las operaciones del sistema administrativo utilizado a fin de optimizar sus recursos presupuestales. En el Distrito Federal se debe intensificar la campaña de información acerca del uso de los ingresos obtenidos mediante la recaudación utilizando fórmulas que conscienticen a los contribuyentes a realizar su pago en forma correcta y dentro de los períodos que señala la ley. Para ello, es necesario que la administración pública en general mejore su actitud e imagen ante la ciudadanía, pues a mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos más justificada será para los ciudadanos la obligación de contribuir al gasto público y mayor será su disposición para cumplir.

El ingreso por concepto de impuesto predial es esencial en las finanzas públicas de Distrito Federal y requiere de atención especial por parte de las autoridades; sin embargo, detenta la mayor parte de la cartera vencida de la Tesorería (créditos fiscales pendientes de pago) por lo que se recomienda una revisión al sistema de examen y fiscalización y al de cobro coactivo, tomando en cuenta los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta para alcanzar este objetivo, evitando que el costo de estos sistemas signifique una reducción de los ingresos recaudados por concepto predial. Es probable que al corregir los sistemas de cobro y de control se incrementen los

gastos corrientes de personal y material destinados a realizar las visitas domiciliarias, auditorías, etc. por lo que se sugiere considerar la aplicación de un programa eventual basado en la teoría de incentivos únicamente en aquellas zonas donde la evasión o fraude representen mayores cantidades en la recaudación.

Para evitar que exista corrupción en este proceso se podrían incrementar las multas para incentivar a los contribuyentes a declarar verazmente el valor catastral de su propiedad y el impuesto respectivo. Las multas deberán fijarse en un valor tal que el contribuyente no esté dispuesto a ofrecer en ese momento al inspector una cantidad similar o menor para evitar que sea reportado a la Procuraduría Fiscal y, dado que el inspector recibirá una compensación igual a la multa del contribuyente moroso, él mismo no permitirá que disminuya su ingreso potencial. Así mismo, se deberán establecer descuentos o facilidades de pago a aquéllos que estén dispuestos a cumplir y su precaria situación económica demostrada se los impida, como actualmente señala la ley en el Código Financiero del Distrito Federal. El incremento en las multas también serviría como incentivo para que los contribuyentes declaren su valor catastral y paguen el impuesto predial correctamente, ya que, al modificarse la ley que establecía que el gobierno del D.F. pagaría el valor catastral señalado por ellos en caso de una expropiación con motivo de obra pública, el sistema reduce los incentivos de los causantes para que éstos declaren el valor real de su propiedad.

Esta forma de incentivos es práctica cotidiana en los países europeos y asiáticos, en los cuales se eleva de tal manera la multa por evasión o delito que los ciudadanos se inclinan por un cumplimiento voluntario y total de la ley. En México, seguramente existirían problemas dada la amplia cultura de corrupción que permea la administración pública en todos sus niveles, por lo que es necesaria la aplicación de un programa eficiente de premios, incentivos y fuertes castigos que realmente sean aplicados. Así, utilizar un método similar al que aquí se menciona, debe incorporar un procedimiento de selección de personal que asegure una conducta ejemplar de los inspectores, del mismo modo,

deberá existir una ley que sancione fuertemente las faltas en contra del contribuyente y de la hacienda pública del Distrito Federal.

4.1.1. EQUIPAMIENTO Y DINAMISMO EN LOS SISTEMAS DE APOYO

A lo largo del estudio se resaltó la importancia de los sistemas de apoyo, es evidente que en el proceso de recaudación de impuestos esta área debe recibir atención especial por parte de las autoridades si se desea incrementar su utilidad, ya que, su eficiencia depende, en gran parte, del equipo técnico adecuado y de personal profesional, calificado y con experiencia. Por tales motivos, es necesario que se disponga de un presupuesto mayor que permita trabajar con sistemas de información y bases de datos más modernos a fin de satisfacer plenamente las necesidades de la dependencia y de los contribuyentes.

Así mismo, se aconseja que la unidad de cómputo, encargada de mantener al corriente toda la información relacionada con el Registro Catastral y con los estados de cuenta individuales, atienda el origen de las fallas que la imposibilitan para cumplir su objetivo, el cual es el sustento del que parte la planeación de las finanzas públicas del D.F. y al mismo tiempo de su recaudación. Conocer y eliminar las causas por las cuales, los pagos realizados en las instituciones bancarias no son descargados de la base de datos en períodos de tiempo razonables, es prioritario ya que este problema repercute en forma perjudicial y directa en el proceso de cobro, lo que significa un incremento en los costos de operación y el deterioro de la imagen de la Tesorería del D.F. ante la población en general.

Para lograr un Registro Catastral actualizado es necesario, además de la tecnología apropiada que organice la información, coordinar las acciones que en materia de bienes raíces realizan las delegaciones, Registro Público de la Propiedad del D.F., obras públicas dirigidas por el gobierno central, etc. siendo conveniente reglamentar que por cualquier operación inmobiliaria, construcción o remodelación mayor se solicite un comprobante oficial de no adeudo del impuesto predial mediante

constancia extendida por las Administraciones Tributarias Locales como actualmente lo solicitan las Notarías en las transacciones comerciales o hereditarias de bienes inmuebles, posterior a una visita de inspección sin costo o con la presentación de un avalúo directo realizado por alguna institución bancaria o persona autorizada. Este trámite permitirá a la Tesorería conocer directamente el valor real del predio y su estado de cuenta fiscal, así como los cambios físicos que originen aumentos de aquél y en el impuesto correspondiente.

4.2. EL IMPUESTO PREDIAL COMO INSTRUMENTO EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Uno de los problemas más lacerantes y comentados en México es la injusta distribución del ingreso en virtud de que mientras la gran mayoría vive en condiciones de pobreza un pequeño sector de la población mantiene un nivel económico suficientemente alto. Es evidente que una política de distribución del ingreso no disminuirá estas diferencias económicas por sí misma, puesto que su origen se encuentra en deficiencias estructurales que surgen en la etapa de producción y hacen crisis por la injusta forma de apropiación, contradicción que se da cuando el trabajo es social y la apropiación es privada a través de las leyes del mercado, mismo que depende de lo que los consumidores estén dispuestos a pagar por lo que se les ofrece. La distribución del ingreso en relación con el concepto de justicia significaría "dar a cada quien lo suyo", pero como política económica se refiere a la situación en la cual los individuos cuyos ingresos son superiores deben aportar proporcionalmente más que los que menos perciben para la creación y mantenimiento de los bienes y servicios públicos.

El impuesto predial es un instrumento de distribución del ingreso en tanto que cobra a los propietarios y poseedores de predios y construcciones una tasa relativamente proporcional de acuerdo con el valor de su propiedad, el cual es calculado tomando en cuenta los servicios públicos y los focos de valor existentes en la zona. Posteriormente, los ingresos obtenidos por este concepto son administrados por el gobierno para otorgar los servicios públicos que, teóricamente, están destinados a

beneficiar más a la población de escasos recursos. De esta manera se cubren los costos totales o parciales de servicios como el transporte, educación y cultura, vivienda, pavimentación de calles, avenidas, financiamiento de obras públicas, etc. Entonces, si el impuesto predial se calcula sobre tales elementos, el Departamento y las delegaciones deben cuidar que los servicios se ofrezcan en forma regular y eficiente, aplicando el principio distributivo entre las zonas de más altos y menores ingresos; aplicando siempre el principio de que, al aumentar el valor catastral de cada zona, más justificado será el incremento de los ingresos vía impuesto predial en el D.F. y no mediante el uso de mecanismos discrecionales que hasta ahora se han utilizado.

Por otro lado, además de las características generales mencionadas que identifican al impuesto predial, los subsidios como el 50% a jubilados y pensionados; el 50% a nuevas empresas establecidas en el Distrito Federal; o el porcentaje de descuento por tipo de uso habitacional entre otros, son una forma de distribuir el ingreso cobrando más a los que más tienen y menos a quienes cuentan con menos recursos o que se encuentran en una etapa de crecimiento e inversión. Otra forma de hacerlo es incrementando las tasas del impuesto ya sea en forma proporcional o no, respecto al valor de los bienes inmuebles, como sucedió en 1997, cuando la Asamblea de Representantes del D.F. aprobó el incremento del impuesto predial asignando entre el 12% y el 21% más a colonias populares, el 75% más para clases medias y el 22% a colonias residenciales⁶.

**INCREMENTOS EN EL IMPUESTO PREDIAL
EJERCICIO 1997**

RANGO	CUENTAS INDIVIDUALES EN EL RANGO	INCREMENTO DEL IMPUESTO PREDIAL EN PREDIAL EN PESOS
Hasta \$74,768.7	1,000,000	Entre 2 y 6 pesos al bimestre
Entre \$74,768.75 hasta \$199,383.2	164,000	Entre 19 y 122 pesos al bimestre
De \$199,383.25 en adelante	35,000	Superior a los 145 pesos al bimestre

Fuente: Secretaría de Finanzas del DDF.

⁶ Ponce, Manuel y otros. El Universal, 30 de Noviembre de 1996, Secc. Nuestra Ciudad, pág. 1

Los incrementos a los impuestos que integran el renglón de ingresos propios del Distrito Federal obedecen, en gran medida, a la reducción en las participaciones federales de aproximadamente el 40% respecto a los ingresos totales de esta entidad, como se pudo observar en el capítulo anterior y en contraparte a la exigencia de que el ejercicio continuo del gasto social y de inversión pública en la ciudad, exige a la administración pública del D.D.F. un sistema tributario con sólidas bases, capaz de proyectar a futuro el monto de la recaudación de ingresos a fin de contar con los recursos financieros suficientes para sostener los proyectos de largo plazo.

En relación con el establecimiento y distribución social y espacial de la carga impositiva es necesario que, para alcanzar un grado óptimo de captación de ingresos respecto al gasto público, se debe fijar una tarifa con tasas progresivas que atiendan al valor del inmueble, con menos índices de escala para propiedades de menor valor y con los mayores para los más altos⁷. Si uno de los propósitos del impuesto predial es gravar la riqueza de los individuos (impuesto al capital) y además la política del D.F. en materia de vivienda pretende el incremento de su oferta, sería posible y conveniente la existencia de un impuesto que grave la acumulación de predios en manos de un solo propietario cuando rebase un límite establecido de número de propiedades y de valor de las mismas, de tal manera que se propicie la venta de terrenos e inmuebles o la construcción de viviendas para elevar su oferta. Por otro lado, debe considerarse que el capital inmobiliario ha dado, en los últimos años, un fuerte impulso al aumento en el valor del espacio urbano y a la desregulación del uso de suelo en zonas como Polanco, en las cuales no se actualiza el valor catastral correspondiente.

Desde el punto de vista económico, el sistema impositivo puede ser utilizado como instrumento para influir en el comportamiento de los individuos como agentes económicos, de tal forma que éstos se sientan estimulados a actuar congruentemente con la estrategia de desarrollo que establecen las autoridades en beneficio de la comunidad, ya se trate de promover un uso racional del suelo o de la creación de infraestructura y mantenimiento de servicios públicos básicos en el desarrollo urbano de

⁷ OEA. Tercera Conferencia Interamericana sobre Tributación, Documento: Tax 17, México, 1972.

cualquier localidad. La función de los parámetros establecidos debe dirigirse a influenciar las opciones de los agentes económicos orientándolos a un objetivo específico por lo que es conveniente que tal sistema contemple un cierto grado de flexibilidad y sea utilizado en forma ágil, dinámica y oportuna⁸.

En el caso del impuesto predial se estaría hablando de la capacidad de modificar los parámetros o las tasas aplicadas a ellos, de tal manera que el diseño permita aplicar incentivos fiscales regulados cuando el proceso así lo requiera. Los objetivos a alcanzar mediante el cobro del impuesto predial son: a) mantener los niveles óptimos en la prestación de servicios públicos que demanda el crecimiento continuo de las ciudades como consecuencia del desarrollo urbano mediante la captación necesaria de ingresos fiscales para financiar la creación de infraestructura y su mantenimiento; y b) alcanzar mayores grados en la distribución social de la riqueza y el ingreso disminuyendo progresivamente el ingreso global disponible en los sectores sociales de más altos niveles de ingreso y compensando a través de los servicios públicos a los grupos de la población menos beneficiados.

4.3. CAPACITACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL DENTRO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN EL D.F.

El incremento y multiplicidad de las necesidades sociales demandadas al Estado, implica la evolución y modificación de los sistemas a través de los cuales se les da respuesta en un intento de incrementar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública. Del mismo modo la Tesorería del Distrito Federal debe considerar las innovaciones en tecnología de punta y organización institucional a fin de proporcionar un mejor servicio de recaudación en beneficio de los contribuyentes y de la misma institución. Desafortunadamente estos cambios se realizan muy lentamente como consecuencia de que

⁸ OEA. Tercera Conferencia Interamericana sobre Tributación, Documento: Tax 17, México, 1972

los mecanismos encargados de incorporar los cambios necesarios no los asimilan con la misma rapidez en la que se producen.

El elemento humano es, sin duda, el más importante dentro del proceso de recaudación puesto que de su capacitación y profesionalización depende el buen funcionamiento de la estructura administrativa, el trato justo en el cobro de impuestos a los contribuyentes y la correcta aplicación de las normas fiscales establecidas en la ley. Como en toda institución pública, el personal de la Tesorería del Distrito Federal se encuentra clasificado en empleados de base y empleados de confianza ambos reglamentados conforme al apartado "B" del artículo 123 constitucional al igual que todo el personal de la Administración Pública Federal centralizada y goza de todas las prestaciones, estímulos y recompensas que señala la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.

La capacitación de personal dentro de la administración tributaria es un elemento imprescindible para eficientar la recaudación en función de la reciente tecnología que se ha integrado a los procedimientos de registro y recaudación; sin embargo, las limitaciones de su utilidad se deben a la dificultad que representa la contratación de personal especializado en materia fiscal. El costo que significa la capacitación y desarrollo del personal es muy alto en función del gasto que debe realizarse en el pago de tiempo extraordinario del personal o, en el mejor de los casos, la desviación de horas-trabajo, por otro lado, dado que el personal tiene la opción de no capacitarse si no se incrementa en su nivel de ingresos, la institución está obligada a aumentar los sueldos de los empleados que ejercerán nuevas funciones con cargo a su presupuesto destinado a recursos humanos. Tal situación a colocado a las autoridades fiscales en la necesidad de elegir entre: 1) abrir nuevas plazas para personal especializado en materia hacendaria, 2) convocar al personal interesado en incrementar su ingreso y, 3) seguir trabajando con las técnicas y procedimientos obsoletos.

La presencia sindical, cuya actuación es de gran relevancia en las relaciones laborales entre los empleados públicos y el gobierno, es uno de los obstáculos más difíciles de librar cuando se trata de la

aplicación de la Ley de Escalafón, la cual reglamenta la asignación de plazas en los niveles más altos dentro de la institución. Si bien es cierto que los sindicatos aseguran al trabajador el trato justo por parte de las autoridades en muchos y diferentes momentos, en otros resulta un freno en el proceso de reforma del sistema administrativo y en la incorporación de tecnología de punta, pues se traduce en modificaciones a las funciones regulares del personal o desplazamiento de empleados a otras áreas. En particular, las autoridades de las administraciones tributarias locales han manifestado que los sindicatos detienen la incorporación de modernos y mejores equipos que buscan optimizar el tiempo y el trabajo del personal en beneficio del contribuyente, ya que exigen una capacitación constante y en consecuencia un incremento salarial general para los empleados de base.

En los últimos años se integraron a los sistemas de trabajo técnicas y herramientas muy similares a las que se observan en las instituciones bancarias, tales como el uso de computadoras personales en red comunicadas a una computadora central, bases de datos con usos variados para todos los niveles del sistema tributario, atención múltiple de servicios al contribuyente, instalación de módulos de información general, ventanillas únicas de cobro para la recepción de pagos por diversos impuestos, etc. La introducción de tales sistemas modernos de organización ha sido lenta debido a la ausencia de recursos tanto para inversión en tecnología como para capacitación del personal, originada principalmente por la falta de voluntad política y coordinación de las autoridades responsables para establecer un presupuesto específicamente destinado para esta materia.

Por otro lado, la problemática presentada en el área de recursos humanos dentro de los niveles superiores como son los mandos medios y directivos ocupados de las funciones de dirección, evaluación y control (personal de confianza), también afecta el desarrollo y la eficiencia del sistema tributario, toda vez que éste es contratado a través de los medios tradicionales de la administración pública mexicana, es decir, por afiliación ideológica o por vínculos partidarios dejando de lado la preparación, aptitudes y experiencia que exigen los catálogos de puestos de cada dependencia. Así, cada vez que cambia el jefe de gobierno del Distrito Federal suele cambiar el titular de cada Secretaría

y con éstos los mandos directivos y medios; este tradicional manejo de los recursos humanos impide un óptimo desempeño laboral en materia hacendaria que depende en gran medida del dominio, comprensión y manejo de los aspectos técnicos, legales y administrativos que constituyen la hacienda pública de cualquier estado o municipio.

En este sentido, es difícil suponer que cada persona que llega a ocupar un mando medio o de alto nivel cuenta con la preparación y aptitudes necesarias e indispensables señaladas en la descripción del puesto, sobre todo cuando éste exige además la experiencia y el conocimiento del aparato fiscal en conjunto para resolver los retos y problemas que toda administración hacendaria ofrece día a día. Por lo tanto, se puede afirmar que, en términos generales, el personal de confianza que actualmente labora en la Tesorería del D.F. cuenta con una especialización apenas suficiente y un proceso de capacitación irregular que lo compromete débilmente con la institución; además, la frecuente movilidad en los cargos públicos, los intereses políticos y la escasa seguridad de permanencia, lo imposibilita para crear un conocimiento administrativo que le permita innovar las técnicas y procedimientos de las funciones propias de su área, y lograr que lo motive a seguir perfeccionándose a través de evaluaciones periódicas.

La organización del personal, desde la perspectiva de los sistemas, debe procurar la existencia de un cimiento sólido que sustente el actuar diario de la administración tributaria como el sujeto responsable de ejecutar las políticas fiscales; sustento que podría ser obtenido mediante la aplicación del Servicio Civil de Carrera como un sistema centralizado para la administración del personal público en el que el ingreso dependería de una rigurosa selección y el ascenso a los niveles técnico-administrativos más elevados, se lograría a partir de la aprobación de exámenes y programas serios de capacitación. En México el servicio civil es limitado e incipiente en función de que se aplica sólo al personal del base de carácter operativo apoyándose en la *Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional del 12 de diciembre de 1963*⁹ y en forma descentralizada en

⁹ HERNANDEZ Puente, Adriana. (Coordinadora). *Administración y Desarrollo de Personal Público*, México, INAP, 1996, pág. 376.

cada institución. además de la insuficiencia de recurso destinados al área de capacitación y desarrollo del personal y la persistencia de intereses particulares sobre los institucionales.

Muchos han sido los pronunciamientos en relación con la profesionalización del servicio público y los esfuerzos por instituir en México lo que se conoce como el Servicio Civil de Carrera; sin embargo, este sistema ha tenido un avance apenas significativo en algunas instituciones como el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores. En la administración pública mexicana, la organización del Servicio Civil ha sido obstaculizada debido en todo caso, a intereses que permean este mecanismo y la inercia del manejo tradicional en los procesos administrativos de selección de personal. Para propiciar un cambio sería necesario establecer altos requisitos que garanticen una planta de personal capacitado y con la experiencia que requiere cada puesto al interior de las instituciones públicas, además de incrementar programas enfocados al desarrollo del personal ya existente. Tales medidas incluirían la modernización de las relaciones laborales con los sindicatos de trabajadores, utilización de nuevos métodos de designación de nombramientos, eliminación de privilegios y creación de mecanismos que permitan asegurar la permanencia de los funcionarios en el cargo público a cambio de obtener sólidos compromisos con la institución y su participación total.

Apoyar la existencia de programas dirigidos a la capacitación y al desarrollo del personal es un aspecto muy importante dentro del sistema de administración hacendaria. Su descuido tiene consecuencias graves como las que pueden observarse en estos tiempos, donde la falta de un compromiso laboral de los empleados con la Secretaría de Finanzas se traduce en serios problemas de corrupción, burocratización, rezago del trabajo, etc. El desarrollo del personal y su profesionalización, rebasados por las demandas sociales y por los adelantos tecnológicos existentes, logran un desempeño insuficiente para la recaudación de los ingresos en el D.F.; actualmente existen aproximadamente 5,700 empleados de base, en la Tesorería, los cuales podrían mejorar la ejecución de sus funciones en beneficio de los contribuyentes, si contaran con programas constantes de capacitación y con equipos técnicos avanzados, a fin de hacer más fácil y rápido su trabajo. Sin embargo, se pueden apreciar fácilmente los problemas que encierra esta dependencia al presenciar como usuario las aglomeraciones que se presentan anualmente durante el período de enero a marzo, en el cual la Tesorería fija los

vencimientos de pago a los impuestos con mayor número de causantes registrados: predial (2,200 mil predios) y derechos de uso y tenencia de automóvil (2 millones de vehículos).

Un programa serio de capacitación continua, implica un costo de oportunidad muy alto en el corto plazo, pero puede satisfacerse gradualmente con programas escalafonarios transparentes que incentiven al empleado o funcionario a capacitarse dentro y fuera de la institución para que puedan ascender a otros niveles mediante la presentación de exámenes. Así mismo, los programas de estímulos y recompensas atenderían este factor como un indicador de la importancia que cada uno dedica a la institución donde labora y dirigiendo los recursos económicos al salario mediante un ajuste que reorganice los niveles actuales de todo el personal. La motivación y el desarrollo del personal son factores importantes de los que depende, en gran medida, la *calidad en el servicio* definida como la aplicación de nuevas técnicas utilizadas en forma óptima por personal capaz de obtener su **máximo** rendimiento a fin de lograr un desempeño más eficiente de la administración pública en su conjunto.

La exclusión de los mandos medios del servicio civil deriva en una falta de compromiso por parte del personal que no cuenta con una garantía laboral en función de que es removido con frecuencia en dados los intereses políticos de cada grupo ideológico, situación que provoca improvisación en el trabajo y discontinuidad en los programas. Incorporar a este sector del personal público en un sistema de servicio civil de carrera con un reglamento transparente permitiría obtener de los funcionarios mayor compromiso con la institución y su especialización les daría amplias posibilidades para proponer innovaciones en los procesos que contribuyan a un mejor desarrollo de la administración tributaria.

Su incorporación tendría que ser voluntaria y con ascensos de nivel e incrementos en sus ingresos que dependan de cursos de capacitación y actualización mínimos anuales, ya sean **internos o externos**, enfocados en su área de trabajo y especialización. Este sistema podría incluir a aquellos empleados de base que tengan un nivel profesional como requisito para ocupar puestos directivos y que demuestren interés y capacidad para ejercerlos sin la restricción de perder su base, medida que **desalienta** los deseos de superación del trabajador y termina por deformar su conducta, transformando

una actitud colaboradora y positiva en una actitud burocrática negativa perjudicando tanto los objetivos de la Tesorería, en este caso, como los intereses del contribuyente.

Con la alternancia de diferentes partidos políticos en el gobierno del Distrito Federal se introduce una etapa de competencia política en la que, cada uno utilizará a sus mejores elementos y estrategias para obtener la aprobación de la ciudadanía y mantenerse en el poder. Sin embargo, los cambios políticos normalmente derivan en cambios administrativos que no siempre resultan ser de mayor beneficio; por ejemplo, si se llegara a momentos de niveles óptimos de eficiencia en cierta área de la administración pública y un cambio en el poder político realice nuevos nombramientos en los cargos públicos administrativos, seguramente tenderá a frenar la eficiencia debido a la falta de experiencia de los nuevos funcionarios. En este sentido se recomienda, con mayor razón, la creación del Servicio Civil de Carrera que incorpore al personal de confianza, a fin de asegurar un equipo de profesionales que conozcan su trabajo y se especialicen gradualmente, que estén en contacto continuo con las demandas ciudadanas y que renueven día a día la administración pública, de tal forma que ésta pueda asimilar más rápidamente los cambios que se presentan en la realidad social, política y económica de una comunidad tan compleja como la Ciudad de México.

4.4. EL RUMBO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL DISTRITO FEDERAL

Hasta ahora las delegaciones, subordinadas totalmente al gobierno central, son las instancias encargadas de aplicar los planes y programas de desarrollo urbano coordinando e integrando los intereses sociales, del capital privado y de las distintas asociaciones ciudadanas. Estas son identificadas como la autoridad más próxima para resolver las demandas ambientales, de uso de suelo y vivienda. Sin embargo, la ausencia de autonomía, sus limitados recursos y la compleja red de relaciones intergubernamentales les impide ofrecer a la ciudadanía soluciones reales para mejorar su calidad de vida pues carecen del poder de decisión necesario y de recursos suficientes para concretar programas propios. Así mismo, se puede observar que, a lo largo de la historia del D.F., las autoridades

delegacionales se preocupan más por entregar resultados al gobierno central que por solucionar los problemas, atender las demandas ciudadanas e incrementar y mejorar los servicios públicos en su demarcación.

La participación de las delegaciones es un elemento clave para lograr un desarrollo integral y coordinado de la ciudad de México, sobre todo en lo relacionado a vivienda y uso de suelo en donde el capital inmobiliario a ejercido fuerte presión sobre las zonas de desarrollo especial controlado (ZEDEC) para modificar la regulación del espacio urbano lo cual ha tenido como consecuencia la práctica común de actos de corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, los cambios en el valor catastral de los predios no se manifiestan debidamente en la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial para ser actualizados y poder calcular el impuesto predial correctamente, tarea que corresponde a las delegaciones. Se puede afirmar entonces que existe una relación muy débil entre la aplicación del impuesto predial y la intención de motivar a los propietarios a un uso específico de su inmueble, en consecuencia es responsabilidad únicamente de las delegaciones aplicar los planes generales para la ciudad y cuidar su cumplimiento en beneficio de sus habitantes, ésto será difícil de cumplir mientras se gobierne para agradar al poder federal y no a la población, en este sentido, con el nuevo gobierno, podría suceder un cambio favorable en los próximos tres años.

Finalmente, cabe señalar que, como todo ente social, la economía de la capital de México esta cambiando constantemente, de tal manera que, a pesar de asegurar la mayor producción del país, la fuente ya no es el sector manufacturero e industrial. Gradualmente existe una expansión de los servicios vinculados al sistema financiero (sector terciario), el avance de la informática, los procesos computarizados y las actividades del comercio internacional, nuevos campos de trabajo que han desplazado a la mano de obra popular urbana por no responder a sus necesidades ni en calidad y mucho menos en cantidad. Como consecuencia el trabajo informal crece rápidamente y en particular el comercio callejero, es ya una característica de las ciudades modernas e industrializadas en donde no todos pueden tener acceso a la educación y a un trabajo normal. Tal forma de sobrevivencia en la

ciudad de México. donde existen millones de comerciantes ambulantes también repercute singularmente en los ingresos del D.F. pues son individuos que de alguna manera se benefician de los servicios públicos urbanos y no aportan, al igual que el resto de los contribuyentes, pagan impuestos directos, es decir, por un lado se incrementa el gasto público, sin que corresponda a éste un incremento en los ingresos propios.

CONCLUSIONES

5. CONCLUSIONES

- Los objetivos de las finanzas públicas son diferentes en el tiempo y en el espacio, toda vez que varían de acuerdo con las transformaciones que sufra la estructura socio-económica de cada Estado. pero también de estos cambios depende en gran medida la forma en que se desarrolla la intervención del gobierno en el proceso de la vida económica y social de un país.
- La necesidad de ingresos públicos en cada país esta en relación directa con el tipo de gobierno, las formas de estructura, apropiación y distribución de la riqueza del marco ideológico del grupo en el poder, el grado de avance en el desarrollo económico y social y su evolución cultural.
- Mientras el gobierno de los Estados Unidos de América se caracteriza por ser regulador de la economía, el gobierno de México es regulador y operador pues gran parte de sus funciones pueden ser realizadas por la iniciativa privada y, el gasto público que presuponen implica una necesidad mayor de ingresos para cumplir con las mismas.
- En México, la política fiscal atañe al sistema tributario, gasto público, formas de endeudamiento interno y externo; así como las operaciones financieras realizadas por la gobierno federal. para determinar los aspectos económicos a corregir con el gasto público y el sistema impositivo para intervenir directa e indirectamente en materia económica.
- La propiedad privada surge de la capacidad del hombre para apropiarse de las cosas que le son útiles, en un estado de naturaleza se justifica la ley del más fuerte (Hobbes) o el trabajo realizado para producir un bien de uso particular (Locke). La defensa de la propiedad privada de los miembros de la comunidad, sustenta en gran medida, la creación de la sociedad política y prácticamente del Estado.
- El Estado tiene como uno de sus objetivos primordiales garantizar a los individuos el uso y goce de sus posesiones, dentro de un marco de legalidad que legitime las diferentes formas

de apropiación en una sociedad capitalista. Con la “Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano” de 1789, se plantea un problema ideológico-conceptual al afirmar que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.

- Existen dos perspectivas diferentes en relación con el derecho de la propiedad privada: por un lado puede tratarse del derecho a la igualdad en la calidad y cantidad de bienes poseídos, con lo cual se apoyan las teorías utópicas que aprueban la propiedad comunitaria; por otro lado, y desde el punto de vista de una economía de mercado se traduce como la igualdad en el derecho específico a poseer, aceptando por lógica una desigualdad en la calidad y cantidad de los bienes poseídos entre los miembros de una comunidad.
- La desigualdad dependerá de las aptitudes particulares de cada individuo, de su situación financiera y los medios de apropiación a su alcance siempre que éstos sean permitidos y aceptados legalmente, su libertad lo conduce a la apropiación de bienes en beneficio de necesidades presentes y futuras, y la igualdad orienta al pensamiento y a la conducta hacia la propiedad comunitaria, misma que surge a partir de los conceptos de moralidad.
- A lo largo de los años, se desarrollaron diversas teorías sobre los impuestos al consumo y al capital siendo estos últimos los más difíciles de justificar. La discusión se presenta por la doble imposición y en algunos casos triple, ya que los contribuyentes pagan en el momento de adquirir un bien, por su conservación o posesión y finalmente por la rentabilidad que éste produce (o es susceptible de producir) a su propietario.
- A pesar de la industrialización de la producción y el comercio nacional e internacional, la tierra continuó siendo por muchos años -y aún en esta época- la fuente primaria de la producción de alimentos y medios de vida, Marx la denominó como el objeto general de trabajo y la base para el despliegue de toda actividad realizada por el trabajador.
- En relación con la teoría impositiva sobre la propiedad de la tierra o fiscalidad del suelo, los criterios aplicables para el caso de México son, en primer lugar la necesidad de que el nivel de gobierno municipal obtenga los ingresos suficientes para cubrir su gasto público a través de un impuesto general que toma como base el valor de la propiedad de bienes inmuebles y

la plusvalía que se genera sobre los predios a partir de la existencia de los servicios públicos que existen en la zona.

- Los servicios para beneficio de los habitantes y a cargo del gobierno local, tales como alumbrado, drenaje, agua, servicio de limpieza, pavimentación, mercados, panteones, parques y jardines, vialidad, etc. ocasionan impuestos que al mismo tiempo funcionan como incentivos para promover el tipo de uso que más convenga a la comunidad, ya sea que se estimule la productividad comercial o el uso habitacional, evitando la existencia de terrenos baldíos inactivos; así mismo son utilizados como un elemento importante mediante el cual el gobierno estatal puede influenciar en la distribución del ingreso y la riqueza de su población.
- El antecedente del impuesto predial en la época prehispánica fue el tributo que los aztecas estaban obligados a entregar a las autoridades correspondientes en función de la cantidad de productos cosechados, ya fuera en la parcela de su propiedad o en la de algún Señor para el que trabajaban labrando sus tierras.
- Durante el período colonial se cobraban impuestos únicamente a las tierras dedicadas a la extracción de metales preciosos y el resto de los ingresos lo conformaban las alcabalas y los impuestos al comercio exterior, con el crecimiento de la población y de las ciudades en general, la propiedad raíz adquirió una importancia mayor por su rentabilidad comercial y habitacional obligando a incrementar los servicios públicos y tener en el derecho a la propiedad una justificación para que los habitantes contribuyeran con los gastos de la comunidad a cargo del gobierno.
- Cuando se establece el impuesto sobre la propiedad raíz urbana y rústica, se aplica una vez más la ideología heredada por los aztecas y españoles, con la diferencia de que la base del impuesto no es la productividad de la tierra sino el valor catastral asignado a la propiedad, utilizando como unidad de medida “100 pesos la vara cuadrada”, y la rentabilidad que obtuviera el propietario en términos de su cercanía a la zona centro de la Ciudad de México, sin importar la edad del inmueble ni lo que hubiera costado el material y la mano de obra que había implicado su construcción.

- Los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles en el Distrito Federal son recaudados y administrados por la Tesorería del D.F. como lo haría un municipio con su hacienda propia, el cobro de este impuesto se incluye en el sistema fiscal a nivel estadual debido a la inexistencia de municipios y es destinado a cubrir el gasto de los servicios públicos en general.
- La legislación del impuesto predial está asignada a las Cámaras de Diputados Locales y en el caso del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del D.F., quienes ejerciendo su poder tributario lo estructuran en función de las necesidades particulares de su política económica, por lo que es común observar que las exenciones, reducciones y accesorios (multas y gastos de ejecución) varían de estado a estado.
- El impuesto predial goza de gran aceptación por su elasticidad en el cobro y sobre todo por la seguridad de su recaudación, en el Distrito Federal está dirigido principalmente a la clase media que no realiza actividades especulativas, por lo que no cumple con una estructura progresiva proporcional, es decir, que el monto a pagar es menor, en términos proporcionales, conforme se incrementa el valor de la propiedad.
- En el Distrito Federal es común observar que las mejoras urbanas y de servicios públicos se revierten en las colonias de mayores ingresos, lo cual incrementa o mantiene, en el último de los casos, la plusvalía de los predios que ahí se encuentran; mientras que, por lo contrario, en las zonas populares se mantiene el mismo nivel deficiente de servicios evitando la distribución de ingreso en forma equitativa.
- El incremento en la plusvalía de los predios no es tomado en cuenta inmediatamente por el sistema impositivo e implica efectos negativos a cargo del Departamento en perjuicio del resto de los contribuyentes, lo cual sugiere las siguientes preguntas: ¿qué tanta disponibilidad o capacidad existiría por parte de los habitantes de las colonias populares para pagar más a cambio de mejoras considerables en su localidad? y ¿cuál sería su reacción al ver incrementado en gran medida el valor de su propiedad en función de sus necesidades de consumo y fuentes de trabajo?

- La planeación del desarrollo urbano es una función responsabilidad del nivel de gobierno estatal. salvo en algunos casos en los que el Gobierno Federal dirige y financia proyectos de construcción de vivienda o salud pública.
- En esta investigación se comprobó que no existe una relación directa entre el y los objetivos de la planeación sobre el desarrollo urbano y el impuesto sobre la propiedad de la tierra, ya que éste es calculado a partir del valor catastral, el cual es considerablemente menor que el valor comercial. por lo que, entre los motivos que un ciudadano toma en cuenta para preferir adquirir una propiedad en uno u otro lugar nunca considera como elemento importante el monto a pagar del impuesto predial, sino aquéllos de tipo económico o de seguridad.
- Los ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto predial no tienen un destino específico o particular, sino que se incorporan como parte del total de ingresos ordinarios con los que se cubre el gasto público de los servicios que ofrece cada municipio. En el caso del Distrito Federal esta situación se magnifica por la complejidad de los asuntos a tratar y las características de la megalópolis.
- El periodo transcurrido entre 1941 y 1982 implicó un enorme retraso en los métodos utilizados para la recaudación y el control del impuesto predial. tanto que en 1983, antes de las reformas realizadas en la estructura administrativa, la modernización de las técnicas para determinar los valores catastrales y el control de los créditos pendientes de pago, el monto obtenido por la Tesorería fue de 9.46 millones de pesos que en 1988 se incrementaron a 250.8 millones de pesos. De lo que se deduce que en la aplicación de tales procedimientos de medición automática del valor catastral y de localización de predios irregulares incorporó una gran cantidad de ellos al padrón catastral de la ciudad.
- El sistema de control sigue teniendo considerables deficiencias en su aplicación por falta de presupuesto para la contratación de personal de campo que realice visitas domiciliarias a fin de comprobar los datos que manifiesta el contribuyente. según manifestaron algunos funcionarios de mandos medios de las Administraciones Tributarias Locales en las entrevistas que se realizaron.

- Aun cuando los métodos modernos de tecnología facilitan en gran medida la actualización y el control del padrón catastral, las operaciones como adquisición de inmuebles, escrituración, expedición de licencias para construcción y remodelación para el control de desarrollo urbano a partir de los planes generales, ocasionan cambios que no son integrados de manera inmediata en el catastro, por lo que es necesario simplificar los procedimientos correspondientes y modernizar tecnológicamente el departamento de cómputo a fin de que la información se mantenga al día, además de aplicar los controles alternativos necesarios, ya que en éstos se encuentran diversas fallas que retrasan, en algunas ocasiones por años, la actualización del padrón catastral.
- Las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en 1925, 1933 y 1947 (última) tenían como finalidad el establecimiento de proyectos serios que permitieran coordinar los sistemas impositivos de la Federación y de los estados de manera que estos funcionaran en forma armónica. La necesidad de que exista una relación entre los tres niveles de gobierno en materia fiscal se justifica por razones de tipo económico y político, ya que, en el primer caso se logra disminuir el riesgo económico de pérdidas para los estados de la Federación en épocas de crisis o compensar a las regiones más pobres del país.
- La instrumentación de políticas regionales debe depender de los intereses generales que se manifiesten en cada caso industrial, financiero o agrícola, a través del voto de los electores, por ejemplo. Si bien el Sistema de Coordinación Fiscal contribuye a la redistribución del ingreso de acuerdo con las necesidades de los diferentes estados de la Federación, el Distrito Federal es la entidad que aporta más recursos al Fondo General de Participaciones y es el que menos ha obtenido en los últimos años, y al margen del apoyo a las zonas más pobres del país, no es posible que la población capitalina no se beneficie y por el contrario se le exija mayor sacrificio.
- Es necesario definir proyectos para una desconcentración total de las funciones de la Tesorería, a fin de que cada una de las Administraciones Tributarias Locales tenga capacidad de atender todas las necesidades de los contribuyentes de su zona y controlar eficientemente el cobro de sus adeudos sobre todo en las zonas de mayores ingresos. En función de la propuesta que actualmente se maneja entre los partidos de oposición: "la

creación del estado 32" y la sustitución de las Delegaciones Políticas actuales por Municipios, es necesario que se establezcan criterios de financiamiento para cada una de ellas puesto que Delegaciones como Tláhuac y Milpa Alta verán reducidos sus ingresos por concepto del impuesto predial.

- *Antes de adoptar una nueva forma de administrar el Distrito Federal es necesario tomar en cuenta que, hasta ahora no existe un control de recaudación por delegaciones, sino únicamente por Administraciones Tributarias Locales. dado que el cobro de impuestos propios siempre se ha manejado en forma centralizada; sin embargo, para que cada delegación se pueda encargar de la recaudación y administración de su hacienda propia, será necesario reorganizar el registro de los inmuebles correspondientes a su demarcación territorial y establecer los convenios necesarios para que el contribuyente siga teniendo la facilidad de realizar el pago de sus obligaciones en cualquier Administración Tributaria como lo ha hecho hasta ahora.*
- *La negociación con las instancias correspondientes para aumentar las participaciones federales del D.F. y el incremento de los presupuestos destinados a las delegaciones, así como mayor descentralización de las decisiones en el nivel central. son los posibles pasos que deben anteceder a una municipalización de la ciudad para que ésta se realice en forma gradual*

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Gustavo F. *Los presupuestos Mexicanos*, México, 1940.
- BAZANT, Jan. *Historia de la Deuda Externa de México. 1823 - 1846* México, El Colegio de México, 1968.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1a. edición en español, 1989, 186 págs.
- BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. México, Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, 1992. 243 págs.
- CAMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*. México, 16 de mayo de 1928.
- CARDOSO, Ciro. *México en el Siglo XIX (1821-1910)*, México. Editorial Nueva Imagen, 5a. ed., 1984.
- CARRILLO Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Ed. Limusa, 1a. reimpresión, 1986.
- COSSIO, José L. *Avalúo de los Terrenos de la Ciudad Publicado en la Memoria del Ayuntamiento de 1830, y de las Casas de la Misma, Practicado en 1836 al Deretarse la Contribución Predial*. México, Imprenta J.I.Muñoz. 1937.
- DE LA GARZA, S.Francisco. *Derecho Financiero Mexicano México*. Editorial Hnos. Porrúa. 3a. ed. 1968.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. México, De. Limusa. 3a. de., 1996.
- FLORES CABALLERO, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*, México. Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1988.
- FONROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*. Buenos Aires, Argentina. Ed.Palma, 1970.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión. 1990. 341 pags.
- LOPEZ Rosado, Diego G. *Historia y Pensamiento Económico de México*. México, UNAM. 1a. ed. 1972.

MACEDO, Pablo. *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública*, México, Colección Clásicos de la Economía Mexicana, Ed. UNAM 1a. edición facsimilar, 1989.

OTS CAPDEQUI, Jose María. *El Estado Español en las Indias*. México, 1941.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 1a. ed., Vol.II, 1984.

RAMIREZ Gómez, Sergio. "Modelo de Administración Hacendaria Municipal", *Estudios Municipales*, Secretaría de Gobernación, México, No. 23. Septiembre - Octubre 1988, págs. 191 - 204.

SANTIBAÑEZ, Felipe. *Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal expedida el 30 de agosto de 1929 con las reformas que ha sufrido hasta el 30 de septiembre de 1933*. México, Información Aduanera de México, 1933.

SEMPERE Campello, Jaime y H. Sobarzo. *Federalismo Fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1997

STIGLITZ, Joseph E. *La Economía del Sector Público*, Barcelona, España, Antoni Bosch, eds., 1986. 815 págs.

VAZQUEZ Colmenares, Pedro. "El Distrito Federal en la Coordinación Fiscal", en J.Sempere y H.Sobarzo. *Federalismo Fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1997.

WILLOUGHBY, Willian. *The Government of Modern States*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1936, 539 págs.

YAÑEZ RUIZ, Manuel. *El Problema Fiscal*. T. I. México, 1958.

ZORAIDA, Josefina y Meyer Lorenzo. *México Frente a Estados Unidos. Un Ensayo Histórico. 1776 - 1988*, México, FCE, 1989.

LEYES

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. D.O. 31 de diciembre de 1994 y reformas publicadas en el D.O. el 31 de diciembre de 1996.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, México, ISEF, 1996.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, UNAM, edición comentada, 1996.

CUENTA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Análisis de Ingresos 1980 - 1996

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. D.O.F. 26 de julio de 1994.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. D.O.F. 30 de diciembre de 1994.

LEY DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. (Varios años).

LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. *Las Constituciones de México*, México, H. Congreso de la Unión, 2a. ed., 1991.