



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

*El Impuesto Predial en la Ciudad de  
México. Una visión desde el Federalismo  
Fiscal*

**T E S I S**

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

ENRIQUE LINARES PINEDA



ASESOR: MTRO. ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., JUNIO 2006



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 esta 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.

*Para mis padres:*

*Enrique Linares Velázquez*

*Y*

*Ana María Pineda Herrera*

*Hoy y siempre gracias por todo*

*LOS AMO*

## *Agradecimientos*

*Gracias a Dios por haberme dado la oportunidad de vivir en éste tiempo y espacio, de convivir con hermosas personas que, para bien o para mal, han forjado mi camino. Por haberme dado la dicha de formar parte de una familia llena de bendiciones que compartieron conmigo desde el día en que arribé a éste mundo*

*Gracias a mis padres, por el amor que siempre me han demostrado, la confianza, la salud y el sacrificio que ha significado el haberme regalado el Don divino de la vida.*

*Gracias a mis hermanos, amigos y cómplices, Gerson y Karla, por que a ellos les debo la mayor parte de mis alegrías.*

*Gracias a los amigos que a lo largo de mi vida han intervenido, y que sin ellos, simplemente no hubiese llegado a la meta.*

*Y un agradecimiento especial al Maestro Alberto Velázquez García, por que sin su apoyo, paciencia y constante guía no hubiese sido posible la realización del presente trabajo, no solo eres mi Maestro, también eres un gran amigo.*

***El Impuesto Predial en la Ciudad de México.  
Una visión desde el Federalismo Fiscal***

**Índice**

	<b>Página.</b>
<b>Introducción.</b>	
<b>Capítulo 1. El federalismo</b>	
1.1.El federalismo	<b>3</b>
1.1.1. Atributos del federalismo	<b>5</b>
1.2 Las funciones del Gobierno Federal	<b>8</b>
1.3 Marco legal	<b>9</b>
1.4 Modelos de federalismo	<b>10</b>
1.4.1. Modelos competitivos	<b>11</b>
1.4.2. Modelos funcionales	<b>12</b>
1.4.3. Modelos interdependientes	<b>14</b>
1.5 Beneficios y costos del federalismo	<b>15</b>
1.6 El federalismo en México	<b>17</b>
1.7 Conclusiones	<b>21</b>

## **Capítulo 2. Los ingresos de los gobiernos locales en México bajo un esquema de federalismo fiscal**

2.1 Federalismo fiscal	22
2.2. Descentralización fiscal	25
2.3. El federalismo fiscal óptimo	26
2.4. Autonomía financiera	28
2.5. El marco institucional de federalismo fiscal en México	29
2.5.1. El federalismo fiscal en la Constitución Mexicana	32
2.5.2 El caso del Artículo 115 constitucional	33
2.6 Los impuestos en un marco federalista	36
2.7 Las finanzas municipales y su relación con el federalismo fiscal mexicano	39
2.8 Conclusiones	43

## **Capítulo 3. Un impuesto local clásico: el impuesto predial**

3.1. Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México	44
3.2. Consideraciones de equidad y eficiencia en el diseño de los impuestos a la propiedad inmobiliaria	46
3.3. Objeto y sujeto del impuesto predial y esquemas de tributación del impuesto	52
3.4. El impuesto predial y el municipio en México	56
3.5. Evolución del impuesto predial en México	64
3.6. Los impuestos a la propiedad en otros países (comparativo)	70
3.7. El marco legal (legislación fiscal) del impuesto predial en el Distrito Federal	73
3.7.1. Código Financiero del Distrito Federal	73
3.8. Estadísticas del predial en la Ciudad de México	75

3.9. Conclusiones	80
-------------------	----

## **Capítulo 4. Fortalezas y debilidades del impuesto predial en la Ciudad de México**

4.1 La estructura y composición del impuesto predial	82
4.2 Evolución del padrón catastral	86
4.2.1. El padrón fiscal	88
4.3 Estructura de valores catastrales de la Ciudad de México	91
4.3.1. Los valores unitarios de suelo y de construcción	91
4.3.2. Colonia catastral tipo área de valor	94
4.3.3. Colonia catastral tipo corredor de valor	95
4.4 Los corredores de valor de la ciudad	96
4.5 Los valores de mercado del suelo	97
4.6 Conclusiones	101

## **Conclusiones**

## **Anexo A**

## **Bibliografía**

# Introducción

En los últimos años, el estudio del federalismo fiscal ha cobrado gran auge debido a las implicaciones que la descentralización en materia fiscal puede tener sobre el desarrollo económico y regional de los gobiernos locales (Estados y Municipios). El federalismo es un sistema político en el que varios estados independientes comparten soberanía con una autoridad superior, en este caso el gobierno federal.

La mayoría de los estudios sobre federalismo fiscal, se han enfocado esencialmente a analizar su estructura económica, política y jurídica, así como sus aspectos funcionales, poniendo énfasis en la forma en que se reparten las participaciones y aportaciones federales entre los gobiernos locales. Otra línea muy importante de investigación sobre el federalismo se ha enfocado al municipio como la parte medular del federalismo.

En materia de fortalecimiento de los gobiernos locales se han realizado avances, podríamos mencionar la descentralización como uno de ellos. El problema que dejan ver es la existencia de un serio rezago en materia de ingresos locales. Y es que en el sistema fiscal mexicano ha existido una fuerte tendencia a que los gobiernos locales, tanto los estatales como los municipales, dependan de las transferencias de ingresos que realiza la federación, la mayor parte de la recaudación se realiza a nivel central, derivado del actual Sistema de Coordinación Fiscal.

En México, el sistema de transferencias es una solución de corto plazo aceptable dada la falta de recursos propios a nivel local, sobre todo en sentido político, ya que el gobierno federal mantiene control sobre los estados miembros de la federación, mientras que los gobiernos locales no lastiman a su electorado con un incremento de impuestos que se cobran de forma directa a la población. Es una solución de corto plazo en términos económicos porque, si bien es cierto que abate las necesidades inmediatas de los estados, estos recursos se vuelven insuficientes el paso del tiempo. Además ha existido una especie de abandono por parte de los gobiernos locales a la utilización de otras fuentes de ingreso, impuestos que sí pueden ellos recaudar o mejorar su recaudación. El sistema de transferencias desincentiva a los gobiernos subnacionales a aprovechar aún más sus fuentes de ingresos alternativas, ya que estos tienen costos políticos sobre el electorado. Aprovechar las fuentes alternativas de ingresos de los gobiernos locales es la solución para reducir la dependencia financiera que hoy en día tienen los gobiernos estatales en materia de ingresos.

Los impuestos que gravan a la propiedad inmobiliaria tradicionalmente corresponden a los gobiernos locales, y son una de las formas más importantes que tienen los gobiernos subnacionales de hacerse de recursos. El más importante es el impuesto predial, que grava a la propiedad o posesión del suelo y construcciones.

Es de suma importancia para los municipios, en cuanto a su captación de recursos, el impuesto predial, ya que es el principal tributo a la propiedad inmueble, es el impuesto que proporciona un mayor ingreso a los municipios con un costo administrativo muy bajo, promueve la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, pues



también promueve la aplicación de tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas con baja capacidad de pago.

Pero a pesar de todo, el impuesto predial en México es uno de los de más baja recaudación en el mundo y, bajo el esquema de recolección de recursos en el Distrito Federal, es un impuesto que no genera los recursos que maximicen la recaudación dadas las dimensiones de la ciudad, y los valores de mercado de los predios.

Es por ello que el presente trabajo de investigación propone hacer un análisis sobre la importancia que tiene la recaudación de recursos en los gobiernos locales, examinando el impuesto predial en el Distrito Federal, tomando sus alcances y limitaciones, y qué representa este impuesto para el federalismo fiscal en México, que es un instrumento de desarrollo regional.

Por tanto estudiaremos la historia, estructura, base gravable, sistema administrativo, marco jurídico, el costo y la eficiencia de la recaudación del impuesto predial en el Distrito Federal, que es la forma más importante que tienen los gobiernos locales de hacerse de recursos.

De esta forma, en el primer capítulo analizaremos el concepto del federalismo, en lo referente a la teoría que la sustenta, su funcionamiento, cuales son sus beneficios y costos de implantarlos como sistemas de gobierno, y a partir de cuando se implementó en México, es decir, su marco histórico en México. Posteriormente, haremos un estudio sobre el federalismo fiscal en México, un análisis teórico, sus antecedentes históricos y los cambios que a sufrido a lo largo de la historia. También estudiaremos el marco legal que regula a los Estados y municipios, en particular el artículo 115 constitucional, y en cómo actúan los gobiernos locales para allegarse recursos propios. A lo largo del tercer capítulo, investigaremos al impuesto predial (objeto de nuestro estudio) se desarrollarán sus antecedentes en el Distrito Federal y el lugar que ocupa dentro de sus ingresos, al igual que el marco legal del que se sustenta en la ciudad de México, no sin antes hacer un análisis comparativo de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México con respecto a otros países. En nuestro cuarto y último capítulo, identificaremos los actuales problemas que tiene el impuesto para su cálculo en cuanto a las tarifas a pagar y los problemas que hay en cuanto a su captación, conoceremos la legislación fiscal referente al catastro en el Distrito Federal, y haremos dos propuestas para incrementar de manera importante su recaudación.

# Capítulo I. El federalismo

## 1.1. El federalismo

En torno del federalismo se puede uno encontrar con diferentes explicaciones o interpretaciones en torno a dicho concepto. A decir verdad, no existe una definición única o absoluta de lo que es el federalismo. Desde una visión de estricta semántica, el término federalismo (...) *procede de la palabra latina "foedus", que significa "unión, liga, pacto". Desde el siglo XVII, el término se refiere a la organización de una comunidad jurídica compuesta por varios estados, donde resaltan los derechos de libre determinación y codecisión de los miembros que la integran (...).*<sup>1</sup>

Sin embargo, veamos a continuación sólo algunas de las definiciones más comunes para comprender lo que es el federalismo. Para Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, (...) *la federación es una forma de unir a la población que previamente se encontraba separada en unidades políticas que son soberanas pero que están ligadas por vínculos de nacionalidad..... Y el federalismo lo entienden como un vínculo entre diversos pueblos, creado para servir a diversos fines específicos y limitados (...).*<sup>2</sup>

Por su parte, José Ayala Espino en su libro titulado "Economía del Sector Público Mexicano" define al federalismo como (...) *una forma de organización de gobierno y de las relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta la unidad y la diversidad de un país en lo económico, político, cultural o religioso (...).*<sup>3</sup>

Según Jesús Reyes Heróles el federalismo es una forma de gobierno que responde (...) *a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo(...).*<sup>4</sup> Por otra parte, Ricardo Uvalle Berrones entiende por federalismo (...) *un proyecto de vida que, organizado como forma de gobierno tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permitan la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política (...).*<sup>5</sup>

La teoría moderna del federalismo lo define como (...) *el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federales y estatales se encuentran cada uno dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes (...).*<sup>6</sup> O como lo define Martínez Juárez, (...) *el*

---

<sup>1</sup> <http://www.fesmex.org/federalismo.htm>.

<sup>2</sup> Musgrave R. A. y Musgrave P. B., "Hacienda pública, teórica y aplicada", Mc Graw – Hill, España, 1992, pág. 574.

<sup>3</sup> Ayala Espino, José, "Economía del sector público mexicano", Facultad de Economía UNAM, México, 1999

<sup>4</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", Revista Gestión Económica No. 7, UAM, México, <http://www.rim.uqroo.mx/rim/art2.htm>.

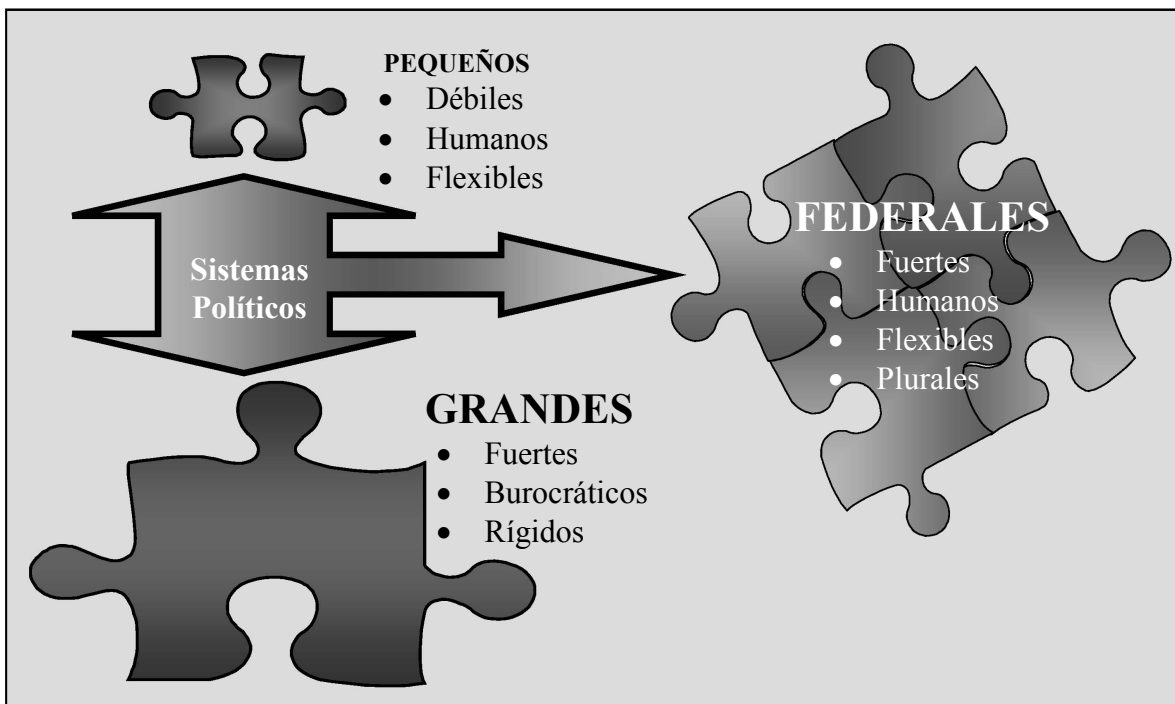
<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Op. Cit.

<sup>6</sup> Rocha, Ricardo, "Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría", Indetec, México, pág. 27.

*federalismo se puede concebir como un arreglo institucional que distribuye responsabilidades económicas, fiscales, administrativas, jurídicas y políticas entre ordenes de gobierno(...).*<sup>7</sup>

El federalismo se sustenta en que es una respuesta ante la existencia de sistemas políticos muy pequeños o muy grandes. Los pequeños tienden a ser débiles pero más humanos y con mejor conocimiento de las necesidades de sus pobladores, los grandes tienden a ser fuertes pero con una excesiva burocracia, y con una capacidad de respuesta más lenta ante las necesidades de sus pobladores. Los gobiernos federales tratan de combinar las ventajas de ambas e intenta evitar en la medida de lo posible sus desventajas.

**Gráfica 1: Magnitud de los sistemas políticos**



**Fuente:** Tomado de: Rocha, Ricardo, *“Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría”*, Indetec, México, pág. 23.

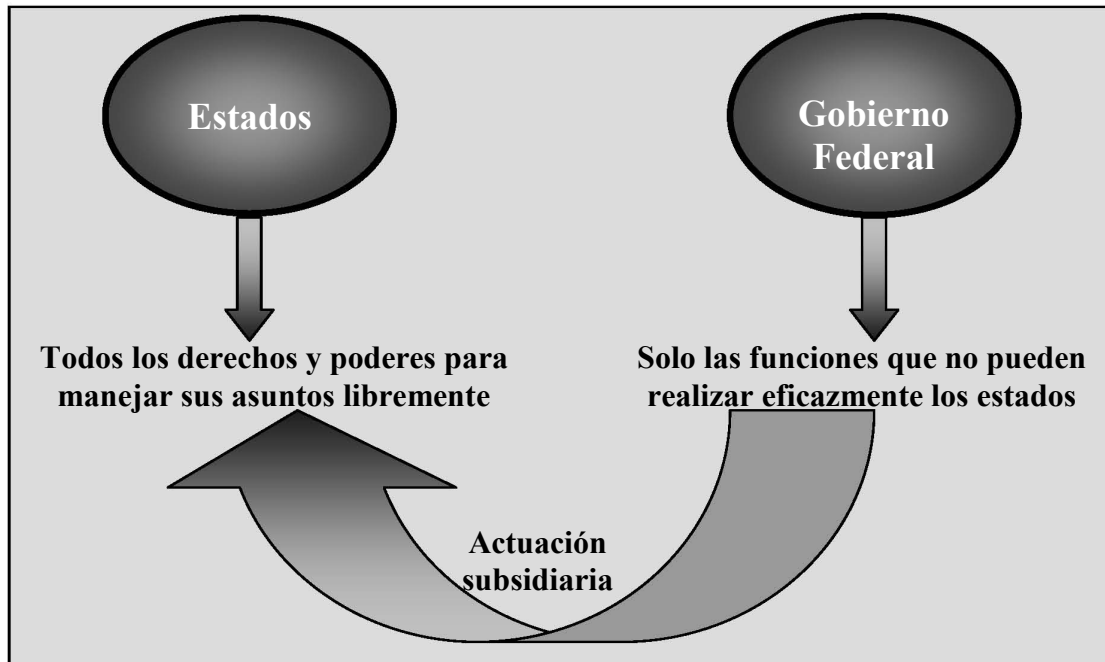
En contraste, el enfoque económico desarrollado por W. E. Oates considera que (...) *un gobierno federal, por el hecho de contar con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, puede hacer una distribución de la renta equitativa, una eficiente asignación de recursos y garantizar una razonable estabilidad de precios, por lo que concluye que esta forma de gobierno es la óptima.*(...)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Martínez Juárez, José Delfino, *“El Federalismo en México”*, Universidad Abierta de San Luis Potosí, <http://www.fisnet.com.mx/cargar/vision/mfis02/16/gratis/artg1.htm>, pág. 3.

<sup>8</sup> Díaz Flores, Manuel, *“Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica.”*, Economía, sociedad y territorio, vol. III, núm. 11, México 2002, pág. 391.

Una de las teorías en las que se fundamenta el federalismo es la llamada *Teoría de la subsidiariedad* que nos dice que los gobiernos subnacionales deben manejar sus propios asuntos libremente y el gobierno federal debe limitarse a desarrollar las tareas que los gobiernos subnacionales no puedan realizar eficazmente.

**Gráfica 2: Principio de subsidiariedad en el sistema federal**



**Fuente:** Tomado de: Rocha, Ricardo, “Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría”, Indetec, México, pág. 24.

Otra idea importante del federalismo es la existencia de pluralismo entre las regiones que integran a la federación al igual de una diversidad y competencia entre estados para poder balancear el poder. Este sistema tiene un origen eminentemente sociológico en cuanto se refiere al pleno conocimiento de distintos grupos sociales y a la posibilidad de organizarlos de una manera más amplia en el marco de una coordinación y extensión superior a todos los órdenes y niveles de gobierno.

Así pues, el federalismo toma en cuenta la unidad y a su vez la diversidad de un país, ya sea de orden cultural, económico, político o religioso, es decir, un sistema federal como estructura política, se dice con la admisión de una amplia heterogeneidad y con la tarea de integrar social y políticamente una forma superior de convivencia.

### 1.1.1. Atributos del federalismo

Según José Martínez Juárez los atributos del federalismo son:

- Un pacto entre unidades permanente;

- Reglas que gobiernan ese pacto y que suponen que el poder nacional solamente recibe lo que los estados le han delegado;
- El gobierno nacional y estatal actúan sobre las personas, por lo tanto hay potestades concurrentes;
- Hay una doble ciudadanía; desde el punto de vista institucional tienen ambos órdenes jurídicos, totalidad de competencias;
- Cuando surgen conflictos entre esos dos órdenes jurídicos de gobierno, finalmente prevalece el principio de la supremacía nacional.

Por lo que para este autor (...) *el federalismo también significa Pacto de Unión o Alianza y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad (...).*<sup>9</sup>

En el caso de nuestro país, el federalismo ha estado presente desde sus inicios como país independiente. Podemos distinguir los siguientes rasgos del federalismo mexicano:

- Existe una división constitucional de los poderes tal que cada nivel es autónomo en por lo menos en una esfera de acción.

Se admiten varios niveles de gobierno, que no pierden su individualidad y autonomía. Los estados miembros pueden crear sus propias constituciones y leyes para mantener su autonomía financiera y política dentro de los límites marcados por la constitución.

Es así que el federalismo se presenta como una forma de gobierno constitucional, con una estructura representativa y democrática. Este sistema cuenta con poderes encargados de preservar la integridad y el orden entre los estados miembros, estos son:

- El Poder Ejecutivo
- El Poder Legislativo y
- El Poder Judicial.

Los que en México se denominan “poderes de la unión”, detentados sólo por los órdenes de gobierno. Por órdenes de gobierno nos referimos sólo a la federación y los estados, ya que los municipios no cuentan con órganos legislativos, y por lo tanto las constituciones y leyes estatales se aplican a todos, estos independientemente de quién los gobierne, aunque también cuentan con autonomía y ordenamientos jurídicos locales propios.

- Cada gobierno es autoridad final y suprema en su área constitucionalmente asignada.

---

<sup>9</sup> Martínez Juárez, José Delfino, “*El Federalismo en México*”, Universidad Abierta de San Luis Potosí, <http://www.fisnet.com.mx/cargar/vision/mfis02/16/gratis/artg1.htm>, Pp. 4 – 5.

En los países con un sistema federal de gobierno se establecen relaciones estratégicas entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que son establecidas a través de su constitución y que generalmente son de tipo financiero y fiscal con el fin de facilitar la gestión y el desarrollo económico de la nación.

Tales relaciones estratégicas tienen su base en los intereses comunes que comparten la federación, los estados y los municipios respecto de la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional, la autonomía financiera y política, la disponibilidad suficiente de recursos para atender sus necesidades, mayor participación democrática, eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios y poder atender los desequilibrios tanto regionales como de distribución del ingreso nacional existente.

- Ambos niveles actúan directamente sobre los ciudadanos.

Pese a que los estados tienen el derecho de ejercer su propia constitución y legislación, estas a su vez derivan de la carta magna, y no pueden contravenirla.

- Ambos niveles derivan sus poderes de la soberanía antes que uno de otro.

Es decir derivan su poder de la población que los eligió o de la Constitución que rige en el sistema federal.

- En consecuencia, ninguno de los niveles puede cambiar la relación unilateralmente.
- Las entidades federativas existen por su propio derecho, no justifican o legitiman su existencia por el gobierno nacional.

Con el federalismo se crean particularidades en diferentes aspectos de la vida de una nación:

**Cuadro 1: Aspectos integrantes del Estado federal**

<b>Jurídicos</b>	}	<ul style="list-style-type: none"><li>• La Constitución</li><li>• Las leyes reglamentarias</li><li>• La autonomía de los estados</li><li>• La participación de los estados en la reforma del orden jurídico federal y en el desarrollo nacional.</li><li>• Decretos presidenciales</li><li>• Anteproyectos de ley</li></ul>
------------------	---	---

<b>Fiscales y financieros</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autonomía financiera</li><li>• Delimitación de fuentes tributarias</li><li>• Aplicación de recursos</li><li>• Garantía de crédito</li><li>• Fuentes seguras de ingresos a estados y municipios</li><li>• Coordinación en ingresos</li></ul>
-------------------------------	---

<b>Económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actividades económicas</li><li>• Presupuesto público</li><li>• Asignación de recursos</li><li>• Planeación y presupuestación</li><li>• Obra pública</li><li>• Coordinación en gasto</li><li>• Desconcentración industrial</li></ul>
-------------------	---

<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autonomía política</li><li>• Pluralismo político</li><li>• Participación política a través de partidos políticos</li><li>• Mejoramiento del sistema federal</li><li>• Alternancia política</li></ul>
------------------	--

<b>Administrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Administración pública</li><li>• Recursos humanos</li><li>• Coordinación administrativa</li><li>• Mejoramiento institucional</li><li>• Desregulación</li><li>• Disminución de costos de transacción</li></ul>
------------------------	---

**Fuente:** Tomado de: Ayala Espino, José, “*Economía del sector público mexicano*”, Facultad de Economía UNAM, México, 1999, pág. 351.

## 1.2 Las funciones del Gobierno Federal

Antes que nada el gobierno federal es el representante de los intereses del pueblo que lo eligió, y como tal debe de actuar conjuntamente con los representantes de los gobiernos subnacionales para satisfacer las demandas de su electorado, al igual que intervenir en el proceso de negociación, para lograr un mejor resultado en las políticas implementadas. Ahora si bien representa en última instancia los intereses del electorado, también representa el agregado total de los intereses que surgen dentro de los gobiernos estatales, procurando la inexistencia de duplicidad de intereses dentro de la federación.

En virtud de su posición como gobierno de la nación como un todo puede ser llamado a actuar como árbitro en el conflicto de intereses entre los gobiernos estatales al realizarse el proceso de negociación.

En términos económicos el gobierno tiene diferentes funciones: a) La estabilización económica sin crear presiones inflacionarias mediante la creación y distribución de dinero. b) Distribución del ingreso dado que los gobiernos locales no tienen la capacidad suficiente para redistribuir el ingreso. c) Provisión de los bienes y servicios públicos; ciertos bienes públicos tales como la defensa tienen el objetivo de beneficiar a la sociedad y el gobierno federal es quien debe proveer este tipo de bienes y servicios, otros bienes y servicios públicos son meramente locales, como drenaje, transporte local, recreación, etc; son de responsabilidad local.

### **1.3. Marco legal**

La Constitución es el acuerdo con el que se inician las negociaciones entre los miembros de la federación, es la representación de los intereses de cada región donde se plasman las ventajas esperadas del gobierno federal y las restricciones a las que se enfrentarán en futuras negociaciones.

Cada miembro tendrá incentivos para ejercer su poder de negociación dentro de los acuerdos constitucionales, ya que dentro de las federaciones existen miembros con mayor poder de influir en el proceso de construcción de la constitución, pero hay que tener cuidado al ejercer mucha presión sobre los estados que tienen menor poder de negociación, ya que éstos, en teoría, podrán tomar la decisión de no pertenecer a la federación, aunque hay que tomar en cuenta que los motivos que orillan a los estados miembros a pertenecer a la federación o no, está en función de la seguridad que la misma le reporta, ya que un estado pequeño puede pertenecer a la federación si le proporciona, por ejemplo, seguridad ante las agresiones de otra comunidad, seguridad y sustento económico, etc.

Todos los estados deben esperar una ventaja de la federación. Con la creación de una Constitución se asegura que todos los estados miembros se verán beneficiados al incorporarse a la federación tomando en cuenta los intereses locales.

Uno de los principales problemas que enfrenta la Constitución es el hecho de que los estados miembros de la federación poseen fuerzas extremadamente heterogéneas, es decir, están compuestos con diferente nivel de riqueza, diferencias en cuanto a recursos naturales, diferencias cuantitativas y cualitativas de su fuerza de trabajo, diferencia de tamaños en cuanto a su población (su electorado), diferente grado de alfabetización, etc. Por eso se mencionó que los estados tienen incentivos para ejercer su poder de negociación, todas estas diferencias existentes entre localidades deben ser tomadas en cuenta para así poder aspirar a disminuir las desigualdades en el sistema federal.

Aunque cada estado posee su propia Constitución, y sus propias reglas, éstas deben estar apegadas a la Constitución Federal ya que de ahí se derivan. Al respecto Martínez Juárez nos plantea que:



(...)

*México ha planteado el federalismo desde la Constitución de 1917, ésta dice: en su artículo 40: 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 en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

*El artículo 41 estipula: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución **Federal** y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*En el Artículo 115 la Constitución Federal establece: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre*

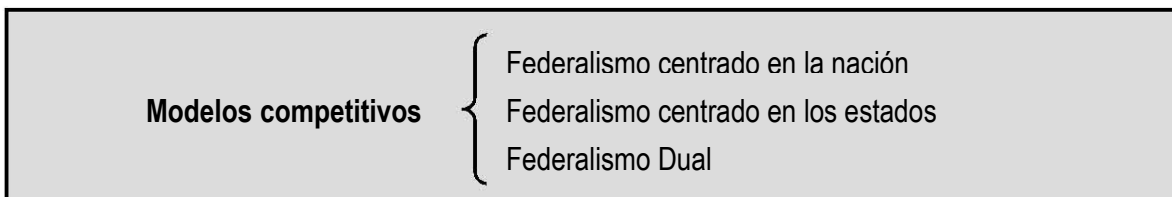
(...) <sup>10</sup>

#### 1.4. Modelos de federalismo

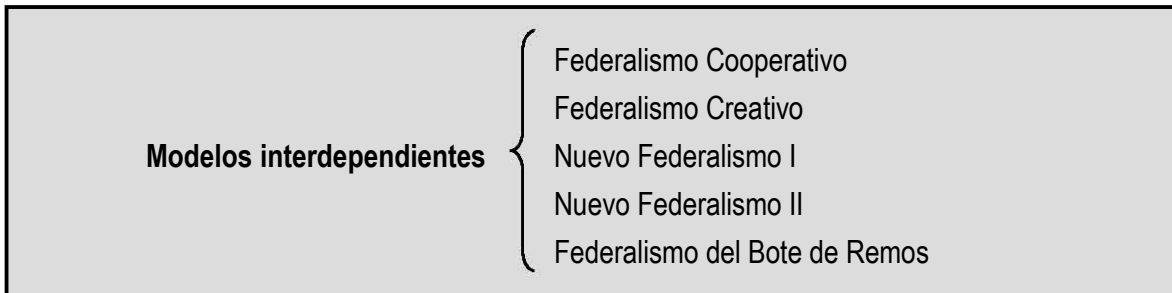
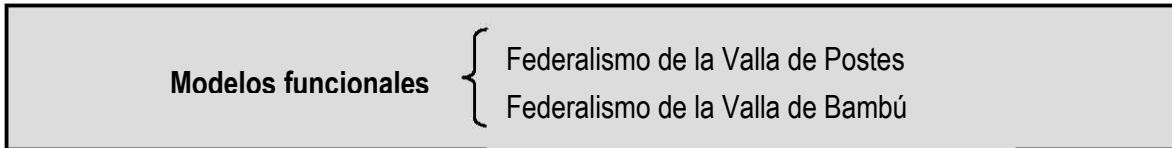
Desde el surgimiento del concepto de federalismo ha existido un gran debate de cómo opera y cómo debería operar éste en diferentes momentos y lugares, por ello la mención al inicio de este trabajo sobre la necesidad de revisar diferentes definiciones. No obstante lo anterior se vuelve necesario revisar algunas interpretaciones que sobre el federalismo se han realizado, para ello revisaremos enseguida algunos modelos básicos de federalismo.

Se pueden establecer tres grandes grupos, que a su vez albergan diferentes concepciones de federalismo que se expondrán a continuación:

**Cuadro 2: Modelos de federalismo**



<sup>10</sup> Martínez Juárez, José Delfino, *Op. Cit.*, pág. 4.



**Fuente:** Tomado de: Rocha, Ricardo, “*Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*”, Indetec, México, pág. 45.

Los modelos competitivos enfatizan la competencia entre los niveles de gobierno en el sistema. Los modelos funcionales enfatizan las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos. Y los modelos interdependientes enfatizan las responsabilidades compartidas.

En tal sentido Díaz Flores nos dice que (...) *Las fortalezas de los modelos federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala, en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales(...)*.<sup>11</sup>

#### 1.4.1. Modelos competitivos

Bajo este esquema se concibe al federalismo como, lo que se conoce en teoría de juegos, un juego de suma cero –esto es lo que gana un jugador lo pierde el otro–, esto porque supone que los dos niveles de gobierno, el nacional y el estatal compiten ente sí por el poder, y bajo esta concepción, solo se puede ganar a expensas de otro. Veamos a continuación algunos casos específicos:

- Federalismo centrado en la nación: Para éste, el gobierno nacional es la principal fuerza que rige en un sistema federal. Este sistema afirma que el gobierno federal tiene mejor visión de los problemas de la nación y que los gobiernos estatales no tienen la suficiente

<sup>11</sup> Díaz Flores, Manuel, Op. Cit., pág.392.

fuerza para resolverlos. Es decir, el gobierno, bajo ésta concepción, debe tener jurisdicción amplia y sin restricciones sobre los estados, ya que éstos no tienen suficiente poder para resolver sus propios problemas.

- Federalismo centrado en los estados: Aquí los estados son los que tiene la mayor fuerza dentro de la federación. Este modelo se sustenta en el supuesto de que no es deseable concentrar tanto poder en el gobierno nacional, debe haber más poder por parte de los estados. Bajo esta idea, los estados tienen una mejor visión de los problemas, por su cercanía con los electores, y por tal cercanía, tienen una mejor capacidad de adaptación ante las diferentes variaciones de los problemas. Se supone que el gobierno estatal conoce mejor a la comunidad que representa, ya que el gobierno central es tan grande que las soluciones que podría proponer no toman en cuenta las diferentes preferencias de los pobladores de un lugar en específico.
- Federalismo dual: Este último modelo es también conocido por el nombre de (...) *federalismo del pan de capas (...)*<sup>12</sup>. El federalismo dual supone que tanto gobierno nacional como estatal son dominantes dentro de sus propios rangos de responsabilidad. Según este modelo puede interferir en los asuntos de otro, ni hacer menos su autoridad. Es decir, este modelo propone un “equilibrio” entre los gobiernos de la federación.

El principal problema de estos modelos es el hecho de que el poder de los municipios es ignorado.

#### **1.4.2. Modelos funcionales**

Para los modelos llamados funcionales, las divisiones entre gobierno nacional, estatal y municipal (divisiones horizontales) no son tan importantes como las divisiones entre los programas de gobierno (divisiones verticales), tales como la educación y la salud.

Los modelos funcionales revelan la importancia de los burócratas que laboran en los diferentes niveles de gobierno ante la elaboración de políticas de desarrollo. Nos dicen que la coordinación entre los diferentes programas es difícil en cualquier nivel de gobierno.

- Federalismo de la valla de postes: Para este modelo la burocracia es la más importante fuente de poder, no los gobiernos en las divisiones horizontales, esto porque los gobiernos crean programas de desarrollo social tales como salud o educación, y los especialistas de los programas tienen más en común con la gente que trabaja en otros niveles de gobierno pero en el mismo ramo que con la gente que trabaja en el mismo nivel de gobierno pero con otra especialidad.

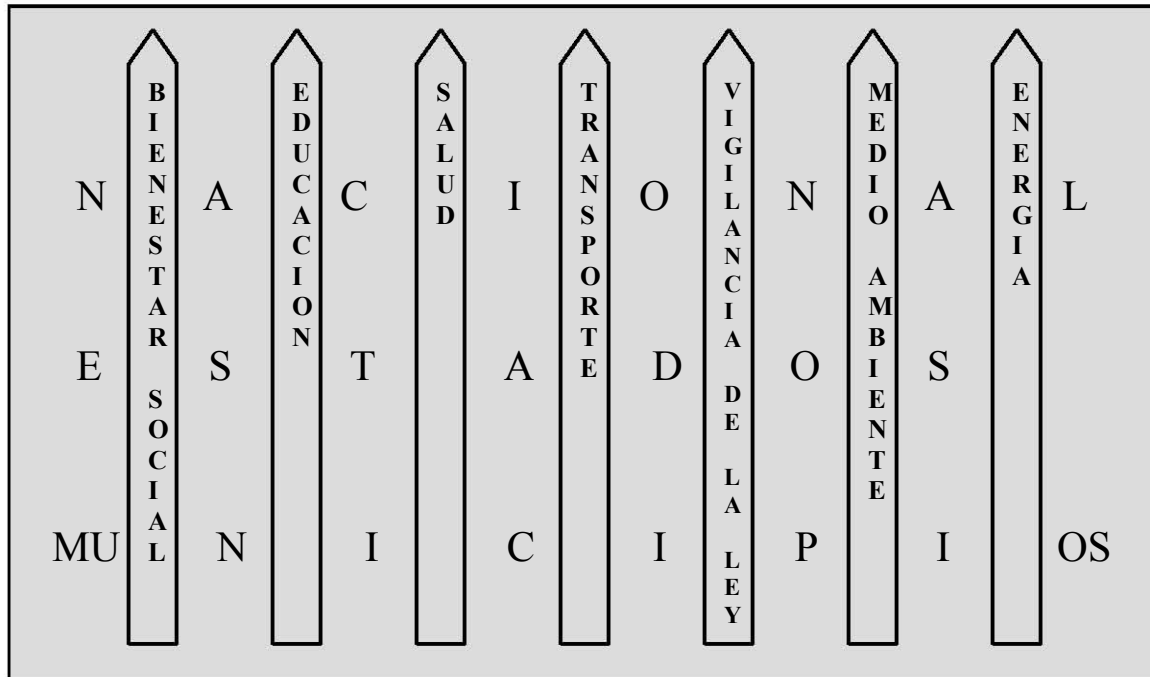
La importancia que se le da a este modelo radica en el hecho de que pone atención en las divisiones existentes entre los niveles de gobierno en un sistema federal.

---

<sup>12</sup> Rocha, Ricardo, Op. Cit., pág. 46.

El modelo sostiene que los componentes horizontales de la valla no tienen la capacidad de coordinar los diferentes programas que ponen en función.

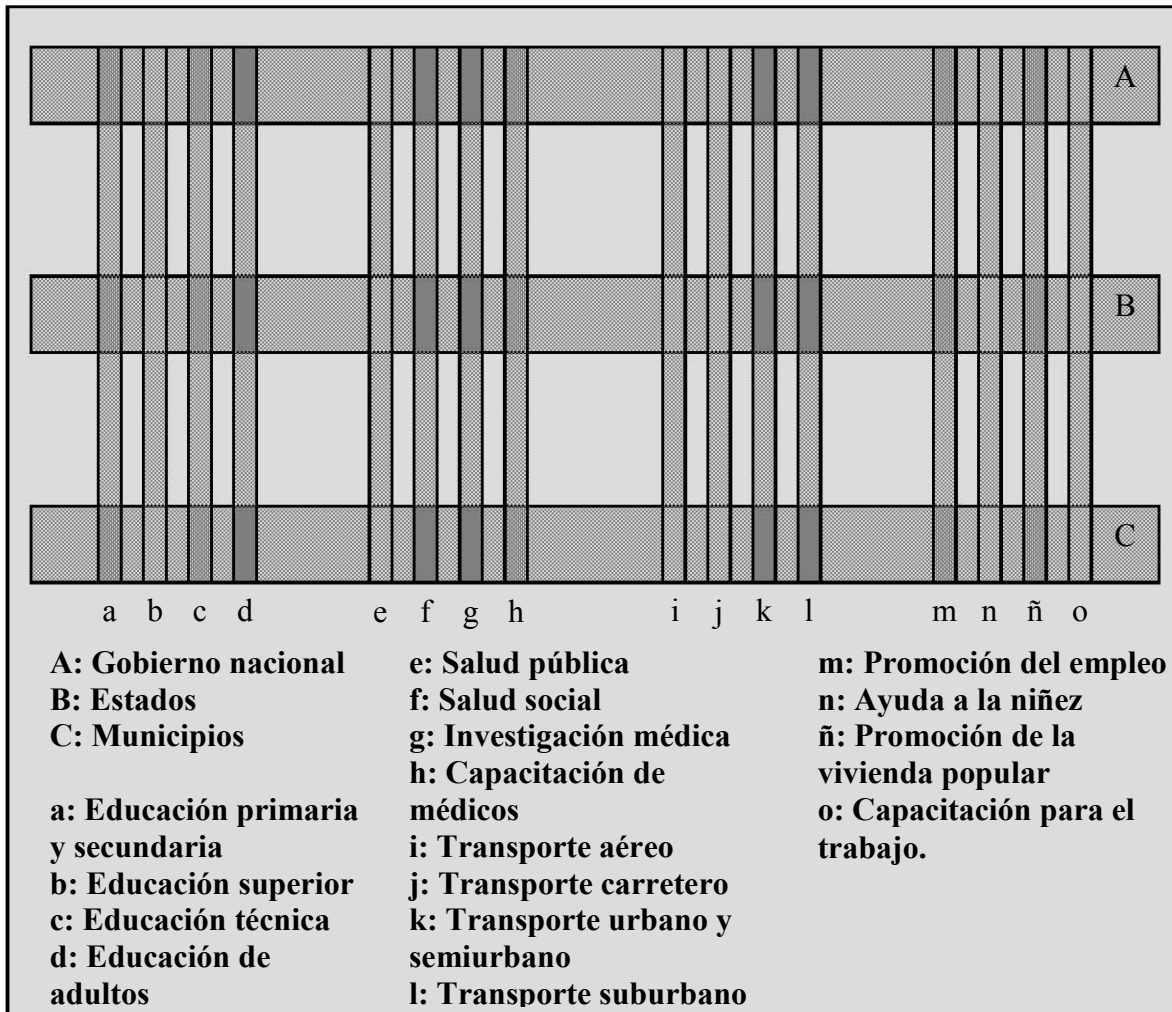
Gráfica 3: Federalismo de la valla de postes



**Fuente:** Tomado de: Rocha, Ricardo, *"Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría"*, Indetec, México, pág. 49.

- **Federalismo de la valla de bambú:** Este sistema, a diferencia del anterior, reconoce que las dos divisiones, tanto la vertical como la horizontal, son importantes para el sistema federal. Dice que los especialistas de los programas pueden ser influenciados por los niveles de gobierno donde laboren, es decir, que el gobierno nacional puede ejercer presión sobre los especialistas que trabajen para ese nivel, al igual que en los niveles estatal y municipal, los especialistas pueden actuar ocasionalmente de manera flexible ante esas presiones, también menciona una división mucho más amplia de los programas. Por ejemplo, en la educación, se divide por nivel de instrucción (primaria, secundaria, etc.), clientela atendida (estudiantes urbanos, rurales, adultos, trabajadores, etc.), y posición burocrática (profesores y administradores).

Gráfica 4: Federalismo de la valla de bambú



**Fuente:** Tomado de: Rocha, Ricardo, *"Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría"*, Indetec, México, pág. 49.

### 1.4.3. Modelos interdependientes

Para los modelos interdependientes, el poder debe ser compartido, donde los objetivos son compartidos y todos pueden ganar.

- Federalismo cooperativo: Menciona la necesidad de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr resultados óptimos. Este modelo actúa tomando en cuenta que el gobierno nacional tiene problemas para dar seguimiento a los problemas que aquejan en una comunidad, y los gobiernos estatales tienen dificultades para resolverlos dadas las carencias que tienen. La mejor alternativa para la federación es cooperar.

- Federalismo creativo: Es una variante del federalismo cooperativo, la diferencia radica en que no solo propone la cooperación entre gobierno nacional y estatal, también nos menciona que deben involucrarse los gobiernos municipales y el sector privado, este último con ideas nuevas y mayores recursos financieros, para que en conjunto desarrollen mejores soluciones para resolver sus problemas.
- El nuevo federalismo I: Reconoce la importancia que tiene la colaboración entre gobiernos, pero también menciona que el gobierno nacional tiende a poseer un poder grande y a utilizarlo entrometiéndose demasiado en las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales, principalmente a través de transferencias reguladas y coordinadas por el gobierno federal, éste modelo propone una mayor independencia por parte de los gobiernos subnacionales y pocas transferencias por parte del gobierno nacional.
- El nuevo federalismo II: La siguiente versión de éste modelo se diferencia del primero al hacer énfasis en la separación de los atributos del gobierno nacional y del estatal, menciona que la relación del gobierno nacional con el municipal debiera ser más separada, y que deben reducirse las políticas que involucren a los niveles locales de gobierno.
- El federalismo del bote de remos: Este modelo es realmente muy sencillo, ya que propone que el sistema federal es como un bote, donde están todos los niveles de gobierno, propone que los problemas que sacuden al bote son problemas de todos, y que a todos los que van a bordo del bote tienen la responsabilidad de remar, ya que es por el bienestar común. Este modelo es de interdependencia pura, ya que supone que todo lo que pase en una nación es de interés común para los integrantes de la federación.

El principal problema que presentan los modelos interdependientes radica en que la responsabilidad de los actos que afectan a los miembros de una federación son compartidos, tanto los éxitos, que todos se querían atribuir, como los fracasos, que nadie quiere aceptar como errores de uno u otro.

### **1.5. Beneficios y costos del federalismo**

En el presente apartado nos evocaremos a mencionar algunas de las ventajas que trae consigo el adoptar al sistema federal, pero como todo sistema político, también conlleva inconvenientes que tiene que absorber para lograr su funcionamiento.

#### **Beneficios:**

- ✓ Económicos: Un sistema federal facilita el libre comercio y el crecimiento económico para los estados miembros, elimina el comercio interestatal y las

medidas proteccionistas sobre el tráfico de bienes y servicios dentro de la federación.

- ✓ Auto dependencia: El federalismo estimula la no dependencia de los ciudadanos hacia el gobierno federal, es decir, al existir gobiernos subnacionales, los problemas deben ser resueltos directamente con el nivel de gobierno que corresponda, ya sea municipal o estatal y depender lo menos posible del gobierno federal.
- ✓ Flexibilidad: El federalismo permite variar las políticas que pone en marcha tomando en cuenta las preferencias del electorado.
- ✓ Prevención del abuso del poder: Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) esto lo puede lograr mediante la implementación de dos mecanismos importantes: **contrapesos de poder**, que radica en el hecho de que en una federación existe un número grande de pobladores, por ser una población muy grande tiene opiniones e intereses diferentes y hay una gran diversidad (grupos), por ende es difícil que algún grupo en particular obtenga el control total del gobierno. Dentro de la población existen muchos grupos que crean contrapesos para que no pueda haber control total del gobierno, puede que uno de estos grupos sea lo suficientemente fuerte para controlar uno de los gobiernos locales, pero es difícil que controle al de la nación, a menos de que sea por elección popular. El segundo es el de la **redundancia**, este mecanismo funciona concediéndole suficiente poder a los gobiernos estatales para evitar que el gobierno nacional se comporte como un gobierno tiránico.
- ✓ Estimula la innovación: Cuando existen diferentes gobiernos locales, existe la posibilidad de probar nuevas políticas.
- ✓ Competencia: Así como las empresas, los estados también entran en una competencia y desarrolla la capacidad de respuesta y eficiencia, los servicios que reciben y los costos que se paga por ellos pueden ser comparados por los pobladores entre los estados que conforman la federación.
- ✓ Administración: Dentro de una federación, se crean diferentes responsabilidades y atribuciones, la tarea de administrarla se convierte en una tarea pesada para el gobierno nacional, por eso se divide esta tarea entre los gobiernos subnacionales para hacerla más fácil.
- ✓ Participación: Dado que existen muchos gobiernos locales, también existen muchos foros para la participación ciudadana, éstas se dan por medio de consultas, elecciones, etc.
- ✓ Fortaleza militar y diplomática: Un sistema federal garantiza una mayor fortaleza militar y diplomática que si fuese un solo estado que actúa de forma independiente.

**Los costos:**

- Externalidades: Las políticas implantadas por parte de algún estado miembro de una federación pueden afectar los intereses de otro estado, el problema radica en que el estado afectado no tiene ninguna jurisdicción sobre las decisiones que toma el otro.
- Coordinación: Los estados miembros de la federación, en ocasiones, tienen intereses encontrados, y muchas veces existe un problema de duplicación de esfuerzos. Existen muchos problemas para coordinarse.
- Ausencia de respuesta: El hecho de que existan un número grande de gobiernos subnacionales, provoca que el poder de la federación se divida, esto puede derivar en que las políticas encuentren obstáculos por parte de los grupos opositores que controlan parte de los múltiples gobiernos estatales.
- Tendencias localistas: El gobierno federal tiende a favorecer a algunos gobiernos subnacionales y a desatender la responsabilidad del gobierno nacional, todo depende de la parte del electorado que le brindó mayor poder.
- Desigualdad: La desigualdad surge cuando las políticas de una federación tienden a favorecer a algunos gobiernos subnacionales, servicios o la distribución del gasto público.
- Predisposición: La heterogeneidad de la población que convive dentro de las comunidades existentes en un gobierno subnacional, queda manifiesta cuando este gobierno favorece a aquel segmento de la población más productivo y próspero, y desatiende las necesidades de aquel segmento que menos contribuye al desarrollo de la comunidad, la explicación que se da es que los primeros contribuyen más a la recaudación fiscal que los segundos.
- Pérdida de responsabilidad: El tamaño real del sistema federal crea problemas para determinar la responsabilidad de las acciones de los funcionarios públicos, sobre todo cuando los programas y acciones son compartidos por los diferentes niveles de gobierno, es decir, a quien se le atribuye la responsabilidad de las políticas implantadas, quien es responsable si sale mal, a quien se le atribuye el crédito si trae beneficios.

**1.6. El federalismo en México**

Existe la idea de que los principios del federalismo mexicano se encuentran plasmados en la Constitución de 1824, cuando en realidad ya tenía más de cincuenta años de haberse iniciado el proceso.

*(...)El federalismo mexicano fue adoptado de manera formal en la primera Constitución Federal de 1824, que a su vez tuvo su origen en las diputaciones provinciales de la Nueva España, que inicialmente fueron reguladas por la Constitución de Cádiz, con base en el*



*pensamiento de Miguel Ramos Arizpe. Por ello son consideradas modelo de los cuerpos legislativos estatales mexicanos que rigen actualmente (...)*<sup>13</sup>. El federalismo fue entendido como el establecimiento de solo dos órdenes de gobierno: el Gobierno Federal y el de los gobiernos estatales; así como la creación de los tres poderes de la unión.

Con la creación de la Constitución de 1857 se dispone 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 en la Federación establecida según los principios de la Constitución General. Es decir, México se organiza como una república federal.

Después de este suceso, el sistema fiscal tuvo muchos problemas de organización, ya que las relaciones intergubernamentales se limitaban a la creación de mecanismos de ayuda financiera a los estados, cada uno de los estados tenía su propio sistema de captación de recursos y administración de los mismos.

Para el año de 1891 comienza a haber avances en materia de federalismo fiscal, ya que se propone la eliminación de las alcabalas. Los inicios del pensamiento federal se ven reflejados en la lucha de independencia de nuestro país, con el fin de unir a la nación y tratar de proporcionar libertad y autonomía a las provincias.

Según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (como ya lo habíamos mencionado en el apartado 1.2.), en su artículo 40 se estipula que México se constituye como una república federal, es decir, se adopta el federalismo como forma de organización política. En el artículo 41 surgen los Poderes de la Unión, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución **Federal** y las particulares de los Estados. En el Artículo 115 se establece la figura del municipio como base de su división territorial, al igual de establecer las competencias fiscales que deberá ejercer.

*(...)La carta magna que nos rige, emitida el 5 de febrero de 1917 en la Cd. de Querétaro, hereda la forma de gobierno establecida en la de 1857 que a su vez la toma de la de 1824, que fue la primera que rigió los destinos del México Independiente(...).*<sup>14</sup>

En México, con la constitución de 1917, se organizan los poderes federales y los estados asociados, y este año es el parte aguas para poder hablar de un verdadero federalismo fiscal mexicano.

*(...)Describir el período revolucionario de 1910-1920 en México, es de señalar la situación en la cual se fueron moviendo los actores políticos que proporcionaron las bases para la formación de la Constitución Federal de 1917. Las ideas sobre municipalismo, confederalismo y movimientos soberanistas, fueron parte del*

---

<sup>13</sup> Martínez Juárez, José Delfino, "El Federalismo en México", <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/Martinez%20Jose-Federalismo%20en%20Mexico.htm>

<sup>14</sup> <http://undesintec.tripod.com/3.html>.

*escenario político en la discusión con sus propuestas de federalismo los actores involucrados: el Zapatismo, Villa, Carranza, entre otros -. El pacto federal se materializó con la Constitución de 1917, en el cual la gran novedad no fue la dimensión política sino la social inclusión de derechos sociales como educación (artículo 3º), a la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza (artículo 27º) y al trabajo (artículo 123º)(...).*<sup>15</sup>

A continuación se presentan algunos aspectos del federalismo fiscal mexicano derivados de la constitución de 1917.

**Cuadro 2: Algunos aspectos del federalismo fiscal en México.  
Rasgos derivados de la constitución de 1917**

La existencia de dos órdenes jurídicos: federal y estatal.  
La existencia de tres niveles de gobierno. Federal, estatal y municipal.  
Coexistencia de dos sistemas constitucionales, la Constitución estatal y la Constitución federal.  
Supremacía de la Constitución federal.  
Compuesto de estados libres y soberanos.  
Los estados tienen como elementos, población, territorio y poder público.  
Los estados tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno: republicana, democrática y representativa.  
La existencia del municipio libre.  
Prohibiciones de los estados en términos del artículo 117 constitucional  
Distribución de competencias para cada esfera de gobierno.

**Fuente:** Tomado de: Ayala Espino, José, *“Economía del sector público mexicano”*, Facultad de Economía UNAM, México 1999, pág. 357.

En la constitución de 1917 se fortalece el federalismo con la reforma al Artículo 115 dando a los estados la facultad de decretar impuestos, con algunas excepciones (por derechos de tonelaje, importaciones y exportaciones), además se les confiere a los estados la capacidad de señalar las contribuciones municipales suficientes para costear su gasto; en cuanto a los municipios, se les da la libertad de administrar su hacienda tal que cubran sus necesidades.

Posteriormente se elaboraron varias reformas al Artículo 115 constitucional, además, (...) *la problemática fiscal del país se planteó de manera interactiva entre representantes del gobierno federal y estados en las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales; llevadas a cabo en 1925, 1933 y 1947(...).*<sup>16</sup> Sin embargo es hasta 1980 cuando se logra dar inicio una verdadera coordinación fiscal y administrativa en la llamada Nueva Coordinación Fiscal, que está regulada por la Ley de Coordinación Fiscal. En 1980, fue sustituido el sistema de participaciones establecido con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el que se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal; entró en vigor el Impuesto al Valor Agregado

<sup>15</sup> Martínez Juárez, José Delfino, *Op. Cit.*

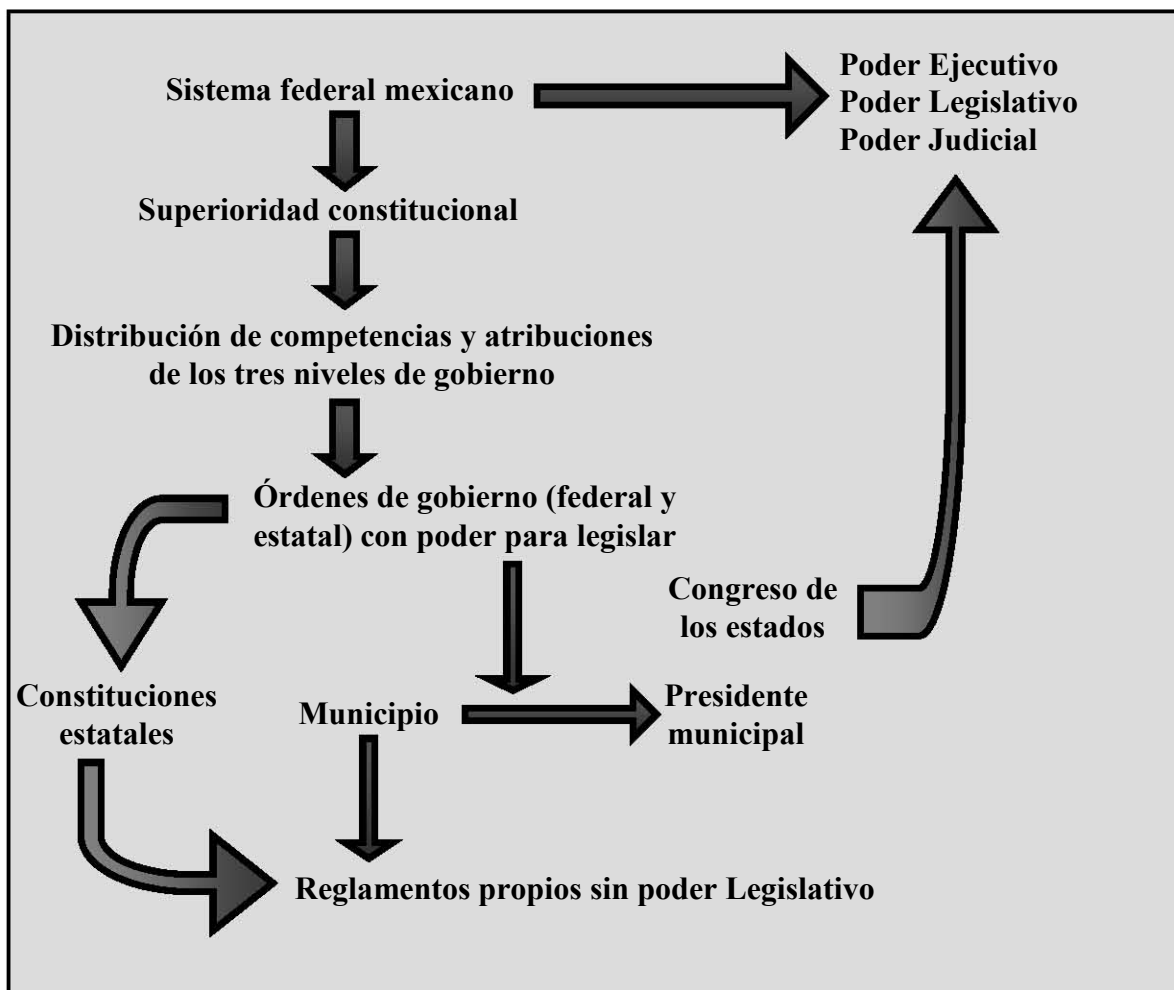
<sup>16</sup> Arreortua Hernández, Kolver, Tesis: *“Federalismo fiscal en México: El impacto de la coordinación fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos estatales”*, Monterrey 1998, Pág. 8.

(IVA) y se derogaron más de 50 impuestos especiales; y fue reformado el Impuesto Sobre la Renta (ISR); entre otras reformas hechas al sistema fiscal mexicano.

Para hablar de los antecedentes históricos del federalismo fiscal de una manera más amplia en el próximo capítulo se presenta una reseña mucho más amplia de lo que es el federalismo fiscal, su evolución en México y algunas de las modificaciones hechas a nuestra carta magna a partir de la Constitución de 1857.

En el cuadro que se presenta a continuación se presenta la organización del sistema federal mexicano que impera hoy día.

Gráfica 5: Organización del sistema federal mexicano



**Fuente:** Tomado de: Ayala Espino, José, “Economía del sector público mexicano”, Facultad de Economía UNAM, México, 1999, pág. 356.

## 1.7. Conclusiones

En primer lugar, el análisis que desde la perspectiva de los principios teóricos desarrollados en este capítulo, nos permite reflexionar sobre la importancia de conocer los principios teóricos del federalismo para entender el funcionamiento del Estado mexicano.

No se trata de poner a debate las bondades o defectos de un sistema federal, ni promoverlo ni menos descalificarlo, sino, simplemente, plasmar las bases teóricas, las distintas definiciones que reflejan la preocupación de algunos autores por entender las formas de organización socio – política que involucran a comunidades distintas pero con fines similares manteniendo inalterable su individualidad; y el cómo se ha desarrollado en México desde que se implementó como sistema de gobierno.

En segundo lugar, los principios teóricos del federalismo se deben interpretar, en el presente trabajo, como una guía flexible que ayude a orientar la tarea de entender una de las principales teorías que van de la mano con la del federalismo, la del federalismo fiscal, que a fin de cuentas, según José Ayala (...) *busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y finalmente el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa. En el federalismo confluyen aspectos jurídicos, fiscales, financieros, económicos, políticos y administrativos (...)*.<sup>17</sup>

Existe pues en nuestro país una larga historia en torno de las cuestiones federalistas. No obstante aún queda mucho por avanzar en cuanto a las atribuciones y competencias entre la federación, estados y municipios.

El federalismo que pueda resultar en beneficio para nuestro país debe buscar ser de un orden integrador e incluyente, de representación, participación y acción política a favor de la justicia social, la generación de oportunidades para el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y del país en su conjunto.

En el capítulo siguiente dedicado al federalismo fiscal se explicará la teoría, definiciones, y desarrollo en México, al igual que la relevancia que le envuelve.

---

<sup>17</sup> Ayala Espino, José, *Op. Cit.*, pág. 350.

## **Capítulo 2. Los ingresos de los gobiernos locales en México bajo un esquema de federalismo fiscal**

### **2.1. Federalismo fiscal**

Una de las vertientes principales del federalismo es la del federalismo fiscal. El federalismo fiscal es la teoría que tiene por objeto la investigación y conocimiento de la problemática del federalismo pero en términos del ingreso y del gasto público. Es la forma financiera de expresarse el federalismo.

Como lo señala Díaz Flores, (...) *el federalismo fiscal, a diferencia del modelo federal, se refiere solamente a las relaciones hacendarias que establecen los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal(...)*.<sup>1</sup> Busca la mejor acción para la asignación de recursos federales entre los diferentes niveles de gobierno, busca garantizar una estructura fiscal y de distribución del ingreso eficiente y equitativa.

Y es que la centralización es un problema que afecta principalmente la toma de decisiones, ya que al tomarse las decisiones desde el centro crea numerosos problemas, dada la ausencia práctica de voluntades que no intervienen en las decisiones del centro y éstas, a su vez, carecen de sensibilidad dados los problemas regionales, locales o por grupos minoritarios. Tal y como lo menciona el profesor Ayala, (...) *El federalismo fiscal es concebido como un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y, en general, en la toma de decisiones(...)*.<sup>2</sup>

El federalismo fiscal tiene como núcleo central la idea de que el poder no debe estar en manos de unos cuantos, éste debe de extenderse y debe darse responsabilidades fiscales a los gobiernos subnacionales para el bienestar de la sociedad.

La exposición de las razones que justifican la distribución de los objetivos y funciones del Sector Público entre las diversas unidades de gobierno exige comenzar con la referencia a las aportaciones de R.A. Musgrave. Para este autor, las funciones económicas desempeñadas por la administración pública se pueden clasificar en tres:

(...)

1. *Estabilización. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios*

---

<sup>1</sup> Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 11, 2002, pág. 391.

<sup>2</sup> Ayala Espino, José, “Economía del sector público mexicano”, Facultad de Economía UNAM, México, 1999, Pp. 350 - 351.

- y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos*
2. *Asignación. Se identifica con la provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público*
  3. *Distribución. En el ejercicio de esta función el Sector Público interviene alterando la distribución de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social.(...)*<sup>3</sup>

Para Musgrave, en principio, la primera y la tercera son funciones que deben ser asignadas al Gobierno Federal ya que los gobiernos locales no tienen control sobre los precios, el empleo y la actividad económica dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. En cambio, las autoridades nacionales sí pueden afectar las variables mencionadas y, generalmente, se les asignan facultades exclusivas en materia de política monetaria. Sólo la función de asignación debería ser descentralizada en aras de la mayor eficiencia que se logra cuando son los gobiernos subnacionales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales.

Después de todo, (...) *el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente (...)*.<sup>4</sup> La problemática del federalismo fiscal es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas.

Esta problemática es dual: político/económica. El primero siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado, la segunda, por la limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional. (...) *El federalismo fiscal se relaciona con temas cruciales para el desarrollo del país, tales como la transparencia en el uso de recursos públicos, el proceso de descentralización, la política educativa, la pobreza, e incluso la redefinición del pacto político, en un contexto de alternancia partidista a nivel federal. El funcionamiento del federalismo fiscal es clave para... facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o provocar nuevas tensiones políticas (...)*.<sup>5</sup>

Es común confundir la problemática del federalismo fiscal con los problemas de la descentralización económica de las funciones de gobierno, los cuales lo mismo se dan en el contexto de un Estado federal que en el de un Estado unitario, en el federalismo fiscal ésta es tomada en consideración como una dimensión entre otras.

Por todo lo anterior (...) *el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico, microeconómico e institucional (...)*.<sup>6</sup>

---

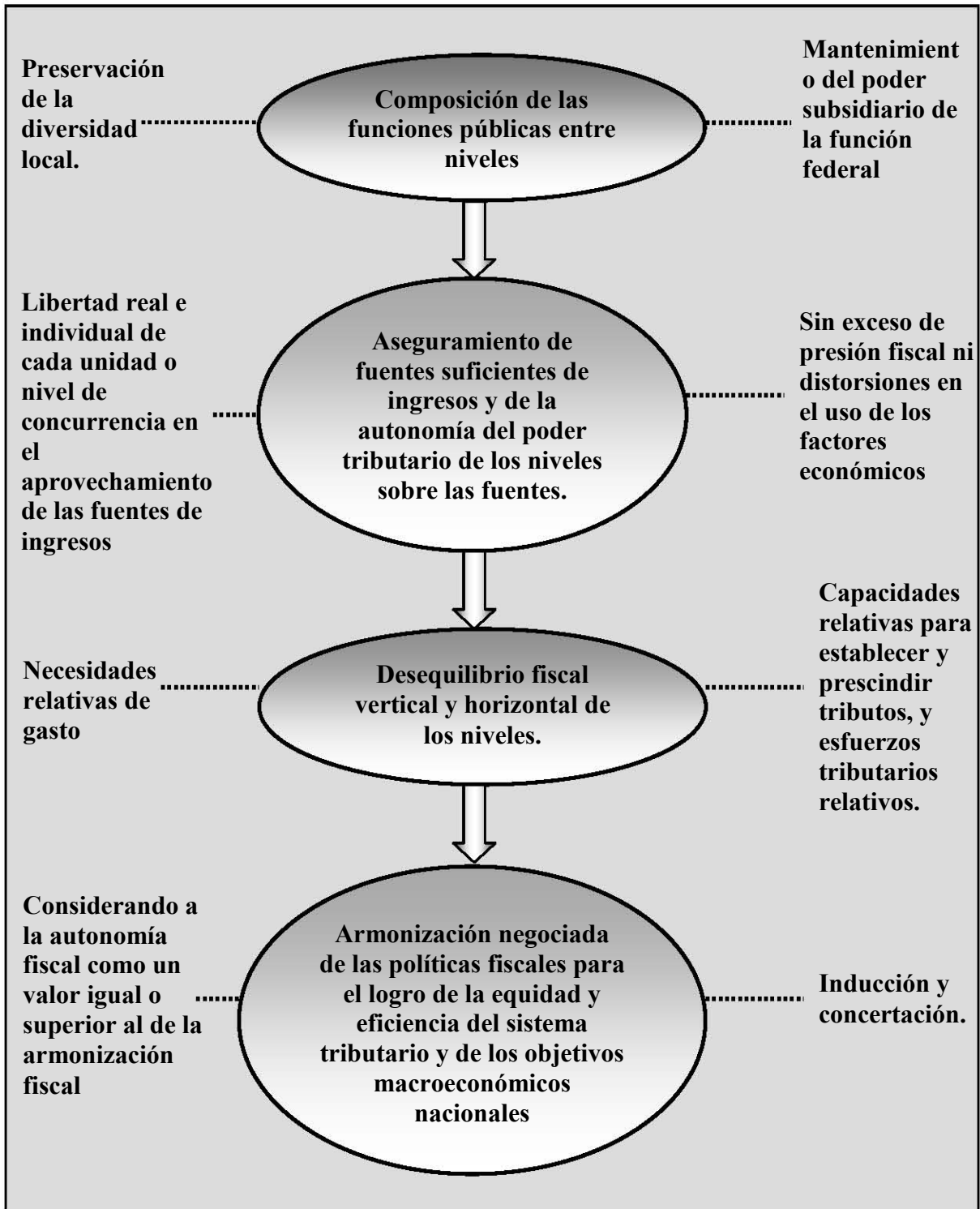
<sup>3</sup> Lagos Rodríguez, M<sup>a</sup> Gabriela, “La descentralización de las funciones económicas en el sector público español y la teoría del federalismo fiscal”, Universidad de Castilla-La Mancha, pág. 2.

<sup>4</sup> Rocha, Ricardo, “Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría”, Indetec, México, pág. 79.

<sup>5</sup> [http://www.cidac.org/federalismo\\_fiscal.htm](http://www.cidac.org/federalismo_fiscal.htm).

<sup>6</sup> Díaz Flores, Manuel, Op. Cit. pág. 391.

Gráfica 1: La problemática del federalismo fiscal



Tomado de: Rocha, Ricardo, “Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría”, Indetec, México, pág. 96.

## 2.2. Descentralización fiscal

La teoría de la descentralización fiscal se ocupa de los problemas económicos que implican el arreglo espacial de las finanzas públicas. Ocasionalmente se confunde la teoría del federalismo fiscal con la de la descentralización fiscal, pero existen varias diferencias:

**Cuadro 1: Teoría de la Descentralización Fiscal y Federalismo Fiscal**

	<b>Teoría de la descentralización fiscal</b>	<b>Federalismo Fiscal</b>
<b>DE SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN FISCAL</b>	Propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles.	Pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y el permanente ajuste y reajuste como solución a la problemática de la asignación fiscal, sobre la premisa in canjeable de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.
<b>CRITERIO RECTOR EN EL ARREGLO ESPACIAL DE FUNCIONES FISCALES</b>	Criterio de la optimalidad para el arreglo espacial de las funciones y recursos fiscales.	Criterio de la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal sino real, en el sentido de la armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.
<b>OBJETIVO DEL AJUSTE FISCAL</b>	La reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio.	La reasignación de recursos fiscales es un problema de simple ajuste.
<b>DIRECCIÓN DEL AJUSTE FISCAL</b>	Las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas.	Se busca que las soluciones de ajuste en el sistema partan fundamentalmente de las bases territoriales, mediante un proceso de concertación, subsidiariamente por el centro.

Tomado de: Rocha, Ricardo, Op. Cit. , pág. 81

La teoría de la descentralización fiscal se ocupa de los medios a través de los cuales los gobiernos estatales contribuyen al desarrollo de los objetivos del gobierno central, además, es útil para diseñar la estructura fiscal de un estado dividido en regiones.



En el razonamiento económico en favor de la descentralización destaca la sensibilidad que los gobiernos subnacionales pueden tener respecto de la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades.

Existen diferentes tesis que describen la descentralización fiscal: la más importante es la de Charles Tiebout conocido como (...) *votar con los pies*, en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso – gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, incluyendo los factores no fiscales que pueden arraigar al hombre a una tierra (...)<sup>7</sup>. Esta visión sugiere una solución de mercado para la producción y consumo de los bienes públicos locales, es decir, los consumidores compran entre las diferentes comunidades que ofrecen distintas combinaciones de servicios públicos locales y seleccionan como residencia la comunidad que ofrece el programa de gasto y tributos que mejor se adapta a sus preferencias. Supone una total y libre movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, nos dice que no existen factores fiscales que obliguen al hombre a quedarse en un lugar en específico, los desplazamientos poblacionales se darán hacia aquellas zonas donde el ingreso y el gasto sean más convenientes para sí, gracias a ésta movilidad se crean comunidades con objetivos y preferencias más homogéneas.

Bajo este modelo podemos decir que existen consumidores o agentes económicos racionales que buscan maximizar su utilidad en cuanto a servicios públicos se refiere, es decir, lograr el máximo beneficio de los programas públicos locales frente a los costes de sus responsabilidades tributarias, el consumidor optará por elegir como lugar de residencia la localidad que le proporcione un mayor excedente de beneficios sobre sus costos. (...) *Con el modelo de Charles Tiebout se vota con los pies. Gracias al desplazamiento en el espacio, se crean subconjuntos de población de idénticas preferencias respecto a las siguientes cuestiones: ¿Qué bienes han de proveerse públicamente?, y ¿Cómo han de financiarse? (...)*<sup>8</sup>.

El modelo de Tiebout es un modelo de demanda, puesto que la solución propuesta está encaminada a satisfacer preferencias de los individuos, prescindiendo de factores tales como la variación del costo de producción al aumentar el número de consumidores, o el costo de administración fiscal del nivel óptimo de jurisdicciones que serían precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos.

### **2.3. *El federalismo fiscal óptimo***

Las ideas de Tiebout se ven reforzadas con el planteamiento que realiza Wallace Oates cuando analiza los criterios que deben guiar la asignación del gasto entre niveles de gobierno. Gustavo Merino nos menciona que Oates establece que (...) *por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional y que el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público*

---

<sup>7</sup> Díaz Flores, Manuel, Op Cit.

<sup>8</sup> Rocha, Ricardo, Op Cit., pág. 84.

*se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción (...).*<sup>9</sup> Este es uno de los argumentos principales para la promoción de la descentralización fiscal.

El teorema de la descentralización de Wallace Oates es una aportación al modelo de Tiebout, y nos dice que si los asentamientos o una comunidad en específico tiene preferencia por la provisión de bienes públicos por parte del gobierno de aquella comunidad, y éstos satisfacen plenamente a sus necesidades, se obtiene un óptimo de Pareto, nos dice que la provisión óptima de un solo bien público es más eficiente si la provisión de éste lo hacen los niveles inferiores de gobierno, dada su cercanía con la población. El máximo bienestar se obtiene cuando la provisión de la cantidad óptima del bien deseado por la población se da de forma descentralizada. Recordemos que la asignación de funciones macroeconómicas de R. Musgrave, nos dice que la asignación, distribución y estabilización de la política presupuestal deben de dividirse entre las diferentes unidades de gobierno.

Cabe señalar que las anteriores ideas constituyen la parte central de la teoría del federalismo fiscal óptimo. Bajo esta óptica, se puede también analizar el lado de los ingresos. En cuanto a la recaudación de impuestos, Richard y Peggy Musgrave y Wallace Oates coinciden en que es más eficiente que la recaudación sea centralizada en el caso de los impuestos directos y algunos impuestos indirectos. Ello evita distorsiones en la asignación de recursos entre regiones; por otro lado, algunos impuestos sobre factores de poca o nula movilidad los deben recaudar los estados o los municipios. Con respecto al gasto, estos autores nos mencionan que los estados y municipios se deben encargar de proporcionar los bienes públicos cuyo efecto en el bienestar de la población sea más local, y los bienes públicos de carácter nacional deberán ser provistos por la federación.

Horacio Sobarzo y Jaime Sempere, plantean que lo anterior está limitado por cuatro consideraciones:

(...)

- 1) *Los juicios de valor que se tengan en un contexto particular respecto a qué tan deseables y compatibles son los objetivos en términos de eficiencia y equidad.*
- 2) *La factibilidad administrativa de poner en práctica las medidas sugeridas por la teoría.*
- 3) *Mantener siempre un esquema de recaudación que no elimine los incentivos a recaudar por parte de los estados y/o municipios.*
- 4) *La responsabilidad de llegar a acuerdos políticos entre intereses locales (estatales) y nacionales.*

(...)<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Merino, Gustavo, “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, <http://www.itam.mx/docs/capitulo4.pdf>.

<sup>10</sup> Sobarzo, Horacio y Jaime Sempere. “La descentralización fiscal en México: algunas propuestas”....en: Arellano Cadena, Rogelio, “México hacia un nuevo federalismo fiscal”, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, Pp. 165-166.

Sobarzo y Sempere proponen que para obtener una mayor autonomía financiera es necesario dotar a los gobiernos locales de mayores ingresos para instaurar una relación clara entre ingresos y gastos. Se pueden utilizar al menos tres mecanismos para poder alcanzar este objetivo:

(...)

- *Descentralizar el gasto*
- *Dotar a los estados de mayor capacidad recaudadora*
- *Mediante modificaciones del sistema de participaciones federales.*

(...)<sup>11</sup>

#### **2.4. Autonomía financiera**

El significado de autonomía de los estados se basa en dos elementos: existencia de órganos propios y posesión de competencias exclusivas.

Es necesario que los estados posean órganos propios que no dependan de los órganos federales, los estados miembros poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por ellos con total independencia, y entre las competencias que les atribuye la constitución figuran las de auto organizarse, elaboran su constitución, establecen el régimen de sus órganos legislativos y ejecutivos y regulan sus colectividades y organismos.

Además, para que exista un régimen federal se requiere que los estados miembros cuenten con sus propias competencias. Es necesario que se produzca una distribución del poder público entre los órganos de la federación y los de las colectividades que la integran. Estas deben tener un mínimo de competencias que no sea artificialmente reducido.

La cuestión básica en un régimen federal es la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros, que responde al concepto que se tenga de lo que deben ser materias en las que ha de privar el interés común y en las que pueden prevalecer los intereses particulares de los estados miembros.

A la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros que caracteriza la organización federal, corresponde la facultad atribuida a cada uno de ellos de establecer sus propios impuestos y de proporcionarse los ingresos necesarios para financiar sus gastos que suponen las actividades a su cargo.

Entonces, se exigen impuestos en los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, y la coexistencia dentro de una misma comunidad política, de tres niveles de imposición hace que, si no se coordinan debidamente, puedan surgir entre ellos

---

<sup>11</sup> Sobarzo, Horacio y Jaime Sempere., Op. Cit., pág 194.

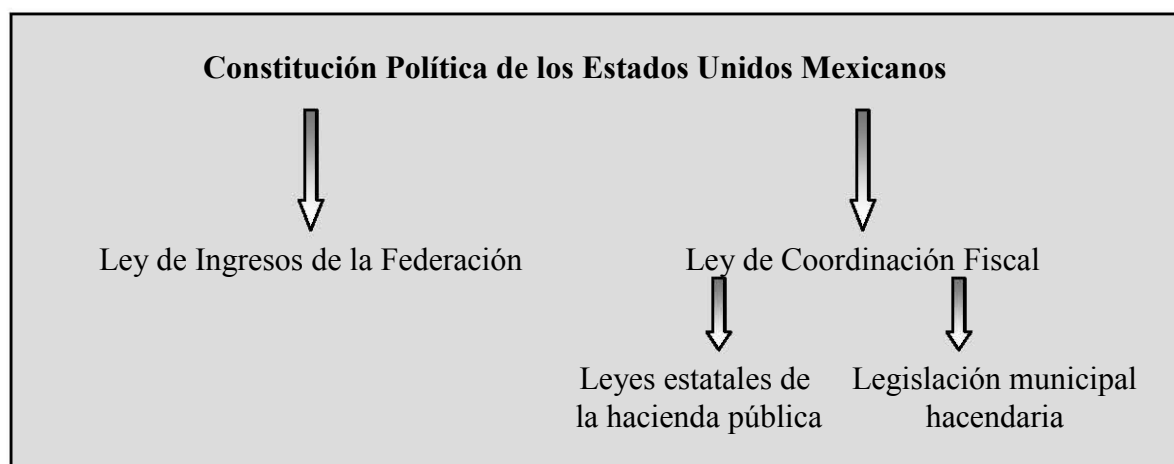
superposiciones, conflictos e interferencias que se traducen en diversas e importantes dificultades, tanto para su propia aplicación, como para el buen funcionamiento de la actividad económica o la consecución de un adecuado grado de equidad tributaria.

Ahora bien, los estados presentan una situación precaria de dependencia hacia los recursos federales. La generación de ingresos propios por parte de las entidades federativas de nuestro país es bastante débil, tal y como lo veremos más adelante con el ejemplo del impuesto predial. De tal forma que un tema importante de la agenda del federalismo en nuestro país tendrá que ver con que los estados asuman la responsabilidad de incrementar sus ingresos propios.

## 2.5. El marco institucional del federalismo fiscal en México

El marco jurídico que arropa al federalismo fiscal en México está conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente sus artículos 40 (donde se establece que México estará constituido como una nación federal), 115 (se establece como base territorial, administrativa, organizacional y política de gobierno al Municipio libre), 116 (este artículo divide el poder público de los estados en tres, ejecutivo, legislativo y judicial), 117 (se establecen las prohibiciones que tendrán los estados en materia fiscal), 124 (aquí se otorgan facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias para solventar sus gastos), la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación, las Leyes estatales de la hacienda pública (o códigos financieros) y la legislación municipal hacendaria.

**Gráfica 2: Marco Jurídico**



**Fuente:** Elaboración propia

El objetivo del sistema de coordinación fiscal es eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad en materia de distribución de los ingresos fiscales entre el gobierno federal, estatal y municipal.

A principios de los años ochenta, con la entrada en vigor del impuesto al valor agregado en lugar del impuesto sobre ingresos mercantiles, los estados aceptaron un arreglo fiscal en que la mayor parte de sus ingresos provendría de participaciones federales. Es la distribución de los ingresos entre la federación, estados y municipios; se delimitan las funciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno en materia fiscal y se procura la colaboración entre ellos. A finales de los noventa, la descentralización en la provisión de servicios de educación y salud, la provisión de infraestructura básica y la provisión de otros servicios se ha traducido en la creación de la figura de aportaciones (el famoso ramo 33 en el presupuesto federal) que son recursos en su mayoría condicionados a usos específicos pero ejercidos por los gobiernos estatales y municipales. Esto ha llevado a que aunado a la enorme centralización en el ámbito de los ingresos fiscales, el gasto público se encuentre muy descentralizado. Sin embargo, existen enormes diferencias entre estados y municipios respecto a las transferencias que reciben del gobierno federal.

En el sistema actual, fuera del Fondo de Infraestructura Social que obedece criterios claros de pobreza y del Fondo de Fortalecimiento Municipal que se reparte conforme a criterios poblacionales, existe un gran desorden y discrecionalidad sobre cuánto le debe tocar a cada estado y con qué criterios se le debe dar más a unos estados que a otros.

### **Cuadro 2: Ley de Coordinación Fiscal**

Es el ordenamiento que establece la parte orgánica del sistema, sus participaciones y sus principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la Constitución y distribución de fondos, y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

La coordinación fiscal se instituye formalmente en un sistema creado por una ley federal, con el fin de compatibilizar las competencias federales y estatales en materia, y además pretende:

- Disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva.
- Establecer un reparto de competencias entre éstos gobiernos en materia impositiva.
- Busca que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos.
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

**Fuente:** Ayala Espino, José, “Economía del sector público mexicano”, Facultad de Economía UNAM, México 1999, pág. 373.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones se deben pagar a través del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, La Reserva de Contingencia y una Reserva de Compensación. Como lo plantea Rocha:

(...)

*El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene, en lo fundamental, tres aspectos en los que los mexicanos hemos impreso nuestro sello y en los que hemos adaptado, más que adoptado, modelos y experiencias:*

- a) *Una política de división de fuentes tributarias entre los tres niveles de gobierno, a través de la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación.*
- b) *Un sistema para compartir los rendimientos de la recaudación federal; es decir, un sistema de distribución de participaciones.*
- c) *Un sistema de colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno, para ejercer por los locales ciertas funciones de administración de tributos federales*

(...)<sup>12</sup>

Cada entidad federativa tiene su Ley de Hacienda Estatal, estas establecen como se encuentra formada la hacienda de cada estado, así como los derechos y obligaciones de los contribuyentes y autoridades fiscales de los estados, precisa las características cualitativas de los ingresos tributarios de las haciendas y las bases cuantitativas para los establecimientos de la base del cobro.

La legislación municipal hacendaria está integrada por los ordenamientos constitucionales que le dan autonomía al municipio, en el artículo 31 los municipios tienen reconocimiento constitucional, éste se complementa con las fracciones I y IV del artículo 115 constitucional, donde se establece la organización política y administrativa del municipio libre y se estipula que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les permanezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas federal y estatal establezcan a su favor.

En el año de 1997 se creó el denominado Ramo 33 que define las aportaciones federales a entidades federativas y municipios. En realidad el Ramo 33 es un reagrupamiento de recursos de gasto, clasificados en otros ramos, la mayoría de éstos ya estaban en proceso de ser descentralizados. El Ramo 33 fue creado con el objetivo de fortalecer a los gobiernos locales.

Los recursos obtenidos a través del Ramo 33 se distribuyen en diferentes rubros:

- Educación básica
- Servicios de salud
- Infraestructura social
- Fortalecimiento de la hacienda municipal y el D.F.
- Desayunos escolares
- Apoyos alimenticios

---

<sup>12</sup> Rocha, Ricardo, Op Cit., pág. 9.

- Asistencia social a personas de bajos recursos
- Construcción de escuelas a educación básica
- Infraestructura universitaria

Hay que recordar que la federación deriva sus acciones de un orden superior que es la Constitución, la cual, es válida para todo el territorio, es decir, todos los ordenes de gobierno están sujetas a la misma.

### **2.5.1. El federalismo fiscal en la Constitución Mexicana**

México aceptó desde su primera Constitución el régimen federal y dio lugar a la creación del Estado nacional. Como idea política, el federalismo se convirtió en el pensamiento de lucha y de acción que, una vez consolidada, ayudó a conformar la Constitución de 1857, con los principios de separación de poderes, sistema representativo y régimen federal.

El pensamiento federal, en su recorrido histórico es, sin duda alguna, la energía motora que propició también el movimiento social de 1910, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917.

La idea central del federalismo quedó plasmada en los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna. De acuerdo a dichos preceptos: El Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros, cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia, en lo referente a su régimen interior. Las Constituciones de las entidades federativas, sin embargo, no pueden contravenir la Carta Magna, que representa la unidad del Estado Federal.

El federalismo mexicano ha tenido necesidad de cambiar, modificarse y actualizarse conforme lo demanda la dinámica social. Esto significa que ha dejado la tradición materialmente centralista para dar paso a un nuevo federalismo que se caracteriza por una real descentralización política y de redistribución de competencias y facultades.

La Constitución de 1917, en su artículo 124, otorga facultades a los estados para que puedan establecer las contribuciones necesarias para satisfacer los requisitos dictados en el presupuesto local. En el artículo 115 se señala que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano teniendo como base territorial el municipio libre. Establece la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y la suficiencia económica, así como la atribución de personalidad jurídica como elementos integradores del municipio libre.

En el artículo 116 constitucional menciona que el poder público de los estados se dividirá en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

## 2.5.2 El caso del Artículo 115 constitucional

El Artículo 115 constitucional tiene su origen en la Constitución de 1917. El Municipio Mexicano se encuentra regido a nivel constitucional a través del Artículo 115, teniendo como antecedente el decreto que reformó en 1914 el Artículo 109 de la Constitución de 1857.

El proyecto de Venustiano Carranza, para la Constitución de 1917 en materia hacendaria, establecía en su fracción II del Artículo 115 lo siguiente:

(...)

*Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en una promoción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos Locales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado, y para vigilar la compatibilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.*

(...)<sup>13</sup>

El texto en su versión original fue realizada por el Diputado Heriberto Jara, y éste nos mencionaba que la base de la libertad económica del municipio consistía en la facultad de éstos de recaudar todos los impuestos; había argumentos en contra, éstos decían que si bien era necesario dotar al municipio de una hacienda propia, no debía facultarse a los Ayuntamientos a recaudar los impuestos no municipales, ya que el estado tendría que nombrar inspectores para vigilar dicha actuación, y esto, según algunos Diputados, vulneraría la libertad municipal y la subordinaría al control estatal.

Después de haber sido aprobada nuestra Carta Magna en 1917, ha habido procesos de cambio en el país, los municipios también han ido evolucionando, y la constitución se fue reformando. El Artículo 115 también se ha reformado, en materia municipal se ha reformado en ocho ocasiones, a continuación se presenta un breve esbozo de las reformas más importantes hechas a este Artículo:

- a) En 1933 se estableció la no reelección relativa a presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos; es decir que los miembros del Ayuntamiento no podían elegirse para el periodo inmediato siguiente, exceptuando a los suplentes, pero sí podían hacer pasando dos periodos consecutivos.

---

<sup>13</sup> Santana Loza, Salvador y Sedas Ortega Cecilia; “El Artículo 115 constitucional y sus reformas: comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999”, Revista Hacienda Municipal No. 68, México, Septiembre 1999, pág. 21.



- b) En 1947 se añadió a la fracción I un párrafo en el que se le otorgó a las mujeres el derecho de votar, así como la posibilidad de ser electas para cargos del Ayuntamiento, en igualdad de condiciones que los varones.
- c) En 1953 se suprimió la adición de 1947, al reconocer a aquellas la ciudadanía plena, con lo cual se amplía la medida de elección popular para los distintos cargos de representación popular.
- d) En 1976 se estableció la facultad de estados y municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y en casos de conurbación en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.
- e) En 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.
- f) En 1983 se realizó una profunda reforma, convirtiéndose hasta el momento, principalmente para la Hacienda Municipal, en la reforma más importante; las reformas en materia hacendaria fueron las siguientes:
  - 1. Se establece un régimen básico hacendario para el municipio, en el cual se determina que las legislaturas serán las que determinen las contribuciones, que en todo caso, serán todas aquellas que influyan en la propiedad inmobiliaria, serán municipales; además, los derechos que perciban por la prestación de los servicios públicos a su cargo, las participaciones, según lo determinen las bases que establezca la propia Legislatura.
  - 2. Se exentan de las contribuciones inmobiliarias todos los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.
  - 3. Se faculta a los municipios, para que aprueben sus Presupuestos de Egresos, conforme a los ingresos que la Legislatura les apruebe.
  - 4. El Congreso tiene la obligación de revisar las Cuentas Públicas Municipales.
- g) En 1987 se determinó el principio de representación proporcional para todos los municipios del país, y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.
- h) En 1999 se hace una propuesta de reforma en diferentes rubros del artículo, y el 23 de marzo de 2000 entró en vigor sobresaliendo lo siguiente:
  - 1. Tratamiento a las exenciones a bienes de dominio público: Importante reforma de fondo hacendario fue la reducción de las exenciones, que la Constitución otorgaba en materia de ingresos municipales, concretamente en relación con las contribuciones inmobiliarias y los ingresos por la prestación

de servicios públicos. Antes se otorgaban exenciones sobre contribuciones a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, todos los bienes de dominio público estaban exentos de las contribuciones inmobiliarias y el pago de servicios públicos, ahora la reforma permitirá que los bienes de dominio público que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, sean objeto de las contribuciones inmobiliarias y de los derechos por la prestación de los servicios públicos, incrementando los ingresos de los municipios.

2. Facultad municipal para proponer cuotas y tarifas de contribuciones: Con esta reforma se busca que los ayuntamientos tengan la obligación de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.
3. Ejercicio directo de la hacienda municipal: Quedó asentado que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley, en el ejercicio de los recursos municipales no podrán intervenir autoridades ajenas al ayuntamiento, salvo que por acuerdo de éste se autorice a terceros dicho ejercicio.
4. Facultad de proponer tablas de valores catastrales: Se le otorga al municipio la facultad de proponer sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Esta labor ya no podrá ser transferida a manos de otras autoridades.
5. Más autonomía en el manejo del patrimonio municipal: Al reformarse el Artículo 115 constitucional se le da al municipio mayores atribuciones en el ejercicio de su patrimonio, es decir, en la exposición de motivos, queda asentado que el manejo del patrimonio municipal se hará directamente por el municipio. La reforma obliga a las legislaturas de los estados a establecer en las leyes que deben expedir en materia municipal, los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, esto faculta a los ayuntamientos para resolver sobre: la enajenación, arrendamiento, concesión, explotación o la desincorporación del patrimonio municipal, sin solicitar la autorización del congreso local.
6. Dentro del artículo 5º transitorio, incluido en las reformas hechas al artículo 115 constitucional en el año de 1999 se establece que: *(...) las legislaturas de los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de*

*las mencionadas contribuciones a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad(...).*<sup>14</sup>

Este último cambio es de vital importancia para la investigación presente. Todo pareciera indicar que las adecuaciones que se hagan, indicadas en este artículo transitorio, el municipio acrecentará sus ingresos a través del impuesto predial. El problema radica en que en la mayoría de los Estados de la república, las tasas o cuotas de dicho impuesto son muy elevadas, con el fin de compensar la diferencia de los valores catastrales que son muy bajos; por lo que no sólo deberán de modificarse las tablas, sino que también deberán modificar las tasas de manera proporcional y equitativa, con el fin de que los contribuyentes de dichos ingresos municipales sigan pagándolo. Esto como lo veremos más adelante ha sido fuente de controversias y discusiones para el caso del Distrito Federal.

## **2.6. Los impuestos en un marco federalista**

El poder tributario de los estados federales reside en la facultad jurídica del Estado de exigir tributos con respecto a personas o bienes que se hallan dentro de su jurisdicción.

El poder para exigir contribuciones es un poder abstracto que se concreta cuando se hace uso de él, también es un poder permanente ya que no tiene plazo para hacer uso de él, forma parte de la propia naturaleza del Estado y permanece mientras permanece éste. La posibilidad de exigir de las personas sometidas a su jurisdicción los medios necesarios para financiar su actividad es irrenunciable y no puede traspasarse a otro ente, lo que si se puede hacer es delegar el ejercicio de este poder, se supone que se les puede facultar a otros entes públicos para exigir tributos sin tener originalmente poder para ello.

Los estrados miembros de una federación poseen un poder tributario originario, que no lo reciben por delegación de la federación, más bien es un derecho que les corresponde directamente. El poder tributario estatal y el ejercicio del mismo están sometidos por una parte, a las condiciones y limitaciones que establezca la Constitución general y, por otra, a los preceptos de la propia Constitución de cada estado miembro.

El Estado mexicano requiere de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones básicas. A través del sistema tributario el Estado tiene la capacidad de redistribuir los recursos financieros. El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes, la principal es la recaudación de impuestos. La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. Los gobiernos de los estados obtienen recursos a través de:

(...)

- i) *Impuestos: Entendiéndose impuestos las cantidades de dinero que el gobierno del estado percibe para si mismo, de las personas físicas y morales sujetos a los*

---

<sup>14</sup> Santana Loza, Salvador y Sedas Ortega Cecilia; Op. Cit., pág. 32.

*impuestos propios del territorio; los impuestos del estado se clasifican de acuerdo a la contabilidad estatal en Impuestos Directos, Indirectos y Adicionales.*

- ii) Participaciones: Las Participaciones Federales son transferencias del gobierno federal del tipo irrestrictas; esto es, sin estar sujetas a un programa específico de gasto y discutidas en la sección anterior.*
- iii) Derechos: Por Derechos se entiende las contribuciones recibidas por el estado por servicios que presta en su función de derecho, tales como los obtenidos en el cobro de licencias y permisos, certificaciones de educación, registro civil, registro público de la propiedad, entre otros.*
- iv) Productos: Productos del estado son las cantidades de dinero que el gobierno del estado recibe por enajenación o explotación de sus bienes materiales, tales como arrendamiento de inmuebles, agua potable, energía eléctrica, etc.*
- vi) Aprovechamientos: Aprovechamientos son las cantidades de dinero que el estado recibe por sus funciones de derecho público y no clasificadas en un rubro anterior, tales como los Subsidios Federales, los cuales son transferencias federales del tipo categórico (a la educación pública, para fomento económico, entre otros); esto es, destinadas a un programa específico de gasto*
- vii) Deuda: El endeudamiento de los gobiernos estatales (y municipales) sólo puede ser con acreedores nacionales y se registra en la partida de Deuda.*

(...)<sup>15</sup>

Sabemos que los impuestos introducen importantes distorsiones en una economía, fundamentalmente a través de la distorsión de los precios relativos que conduce, en combinación de las elasticidades de las funciones de oferta y demanda a la generación de una carga excesiva que traducirá en una situación de ineficiencia económica. Adicionalmente, los impuestos pueden afectar de manera positiva o negativa la distribución del ingreso. En teoría los impuestos hacen que los precios se muevan e inducen un cambio en el comportamiento de los consumidores. También produce efectos sobre otros mercados dado un impuesto en algún producto.

Implicación de los impuestos: {  
Eficiencia  
Equidad

---

<sup>15</sup> Arreortua Hernández, Kolver, Tesis: “Federalismo fiscal en México: El impacto de la coordinación fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos estatales”, Monterrey 1998, pág. 11.

Clasificación de los impuestos	Tipo impositivo medio: Son los impuestos totales pagados, divididos entre los ingresos totales
	Tipo impositivo marginal: Son los impuestos adicionales pagados por un peso adicional de ingreso
	Impuesto de suma fija: Son impuestos de la misma cuantía para todas las personas

Los impuestos de suma fija son los únicos que cumplen cabalmente con el principio de eficiencia, pero carecen de equidad. Atendiendo a la equidad se pueden clasificar los impuestos de la siguiente manera:

**Principio de los beneficios:** Idea según la cual los individuos deben pagar sus impuestos basándose en los beneficios que reciben de los servicios públicos.

**Principio de la capacidad de pago:** Idea de que los beneficios deben de establecerse de tal forma que cada persona pague de acuerdo con la medida en que puede soportar la carga del impuesto.

Por otro lado, existen dos formas de entender a la equidad, en primer lugar, la equidad vertical es la idea según la cual los contribuyentes que tienen una capacidad de pago mayor deben pagar mayores cantidades de tributos, en segundo lugar, la equidad horizontal es la idea según la cual los contribuyentes que tienen una capacidad similar para pagar un impuesto deben pagar la misma cantidad del mismo.

Aplicando estos conceptos se puede decir que (...) *Se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rigen por los principios de equidad vertical y horizontal. La primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales, y en cambio la segunda destaca el trato igual a los iguales(...).*<sup>16</sup>

Bajo la idea de equidad vertical podemos hablar de tres diferentes tipos de impuestos:

**Impuestos proporcionales:** impuesto por el que los contribuyentes de renta alta y de renta baja pagan la misma cantidad de ingresos.

**Impuestos regresivos:** impuesto por el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una proporción menor de su ingreso que los contribuyentes de ingresos bajos. Por ejemplo los impuestos indirectos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

<sup>16</sup> Díaz Flores, Manuel, Op. Cit., pág. 390.

**Impuestos progresivos:** impuesto por el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una proporción mayor de su renta que los contribuyentes de ingresos bajos. Por ejemplo los impuestos directos como el Impuesto Sobre la Renta.

En el caso de nuestro país, en el Artículo 73 de la Constitución encontramos las fuentes de ingresos que deben ser establecidas por el gobierno federal, las cuales son: las contribuciones de comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. También se reserva de manera exclusiva el cobro de impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. De manera específica, los diferentes conceptos de impuestos, derechos, productos, etc., los encontraremos en la Ley de Ingresos de la Federación que emite año con año el Congreso de la Unión.

En lo que respecta a los municipios, en el Artículo 115 constitucional aparecen las fuentes de ingresos que les corresponden de manera exclusiva, que son los impuestos a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, traslación y mejora, así como las resultantes del cambio en el valor de los inmuebles.

La Constitución en sus artículos 117 y 131 sólo estipula prohibiciones a los estados, estas son que los estados y municipios no podrán gravar el tránsito de personas ni de mercancías ni la circulación de efectos nacionales y extranjeros con impuestos o derechos, el Artículo 131 establece que los estados no pueden gravar a las exportaciones ni las importaciones. A pesar de lo anterior, la Constitución no establece prohibición alguna para establecer algún impuesto, siempre y cuando no afecte lo establecido en los artículos 117 y 131.

Lo que vemos pues es de que (...) *La federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias..... También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados..... En cambio, las facultades tributarias de los municipios, y en especial de los estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas (...)*<sup>17</sup>

## **2.7. Finanzas municipales, su relación con el federalismo fiscal mexicano**

A principios de los años ochenta cuando el impuesto al valor agregado entra en vigor en lugar del impuesto sobre ingresos mercantiles, los estados aceptaron un arreglo fiscal en que la mayor parte de sus ingresos provendría de participaciones federales. Actualmente la actividad fiscal se encuentra normada por los acuerdos de coordinación fiscal, dentro de éstos los estados pueden coordinarse en materia fiscal con el gobierno federal. Al hacerlo, renuncian a un número considerable de impuestos a cambio de participaciones federales.

---

<sup>17</sup> Merino, Gustavo, Op. Cit., <http://www.itam.mx/docs/capitulo4.pdf>

El Sistema de Coordinación Fiscal (SCF) establece que los siguientes impuestos se reservan de manera exclusiva al gobierno federal: impuesto sobre la renta (a las empresas y personas físicas), impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial a la producción y servicios, impuesto a automóviles nuevos, impuestos generales de importación y exportación y el impuesto a la tenencia o uso de vehículos.

**Impuestos reservados al gobierno federal**

- Impuesto sobre la Renta.
- Impuesto al Activo.
- Impuesto al Valor Agregado.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Impuestos al Comercio Exterior.
- Impuesto a la Importación.
- Impuesto a la Exportación.
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

El Artículo 115 constitucional establece que los gobiernos municipales tienen a su cargo el cobro del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, así mismo, los municipios tienen el derecho de cobrar por los servicios públicos que proporciona.

**Fuentes de ingreso para los municipios según establece el Art. 115**

- Impuesto Predial
- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- Derecho sobre el cobro de servicios públicos.

En cuanto a los gobiernos estatales tienen diferentes fuentes de ingreso que varían entre estados.

Como podemos ver, el federalismo implica un equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, implica además, una distribución de potestades y competencias; y es en estos puntos donde el federalismo encuentra uno de sus mayores retos: fortalecer los gobiernos municipales, manteniendo fuertes a los gobiernos estatales y al gobierno federal.

Históricamente el municipio ha sido, en el federalismo mexicano, el nivel de gobierno que ha enfrentado las mayores carencias. Paradójicamente es el nivel de gobierno a cargo de las necesidades sociales básicas, de los servicios públicos primarios y el de mayor contacto con la ciudadanía. Tres momentos históricos han sido parteaguas en la evolución del municipio mexicano, momentos que reflejan el interés de muchos por consolidarlo.

El primero de ellos, fue el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno y el reconocimiento de su vocación social, en la Constitución de 1917. En ese año se reconoce

la autonomía del municipio, prohibiendo cualquier intervención, en lo administrativo, de autoridades ajenas al ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, sin autoridades intermedias.

El segundo de ellos, se dio en febrero de 1983, cuando se publica la reforma al Artículo 115, en la que el constituyente reconoce la necesidad de fortalecer financieramente al municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía.

Es en esta reforma que el constituyente permanente, considera imprescindible dedicar un apartado exclusivo a la hacienda municipal para garantizarle al municipio su autonomía financiera. Se preocupa el constituyente por garantizar un espacio tributario exclusivo al municipio y lo hace otorgándole las contribuciones inmobiliarias.

La reforma de 1983 en materia de ingresos, precisa que éstos serán percibidos concretamente: del rendimiento de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor; de la prestación de los servicios públicos a su cargo y de las participaciones, esto permanece hasta nuestros días.

Por lo que respecta al rendimiento patrimonial, la reforma de 1983 consagró constitucionalmente la práctica que ancestralmente habían venido utilizando los municipios, consistente en obtener recursos por la explotación, uso, aprovechamiento y enajenación de los bienes propiedad de los municipios; aunque es poco el ingreso que se percibe por este concepto, derivado de muchos problemas, como el desconocimiento del inventario patrimonial de los municipios así como su mala administración y escasa normatividad relativa.

En cuanto a las contribuciones que las legislaturas establecen a favor de los municipios, debe destacarse que son precisamente las contribuciones inmobiliarias las que representan el renglón más importante de ingresos, siendo las principales: el impuesto predial; el impuesto sobre adquisición de inmuebles o de transmisiones patrimoniales; impuestos o derechos por fraccionamientos; impuestos por plusvalía, contribuciones especiales sobre mejoras; derechos por permisos de construcción; derechos por subdivisiones, fusiones y consolidaciones; entre otras.

Respecto a las contribuciones derivadas de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios; son pocos los rendimientos que este renglón aporta, ya que existe poca voluntad de los ciudadanos de contribuir para los servicios públicos municipales, dado que consideran que dichos servicios deben prestarse gratuitamente, utilizando los recursos que los municipios perciben vía participaciones y fondos de aportación. En este contexto existe también un problema técnico constituido por la dificultad de individualizar la medida de prestación de algunos servicios públicos, denominados “indivisibles”, lo cual constituye un obstáculo para determinar los pagos individuales de cada contribuyente.

Con respecto al gasto, la reforma de 1983 constituyó un verdadero avance en el fortalecimiento de la autonomía hacendaria de sus municipios, ya que terminó con la vieja práctica que existía en las entidades federativas, consistente en que las legislaturas de los estados fueran quienes aprobaran los presupuestos de egresos de cada municipio, lo cual



provocaba una dependencia casi total de los ayuntamientos, que no podía ni decidir los salarios que habrían de cubrir a sus trabajadores, menos aún los programas que realizarían, ya que finalmente, éstos habrán de convertirse en partidas presupuestales que son contenidas en el presupuesto de egresos que tenía que ser aprobado por el Congreso del Estado.

El tercer momento histórico, en la evolución del municipio mexicano, es el de la reforma del año 2000 al Artículo 115, mismo que regula el régimen municipal.

Uno de los principales propósitos del federalismo, es que sus relaciones financieras deben formar parte de un sistema general para dividir, integrar y equilibrar los poderes sobre la base de la autonomía y la igualdad de los estados que conforman una federación.

Los diferentes cambios sociales y económicos en los países que han adoptado un sistema federal provocan diferentes grados y formas de desarrollo en las regiones y las ciudades dentro de un sistema político nacional y conducen a peligrosas brechas entre las necesidades públicas y los recursos financieros en algunas jurisdicciones mientras que otras logran un creciente poder económico.

Hay que recordar que la teoría del federalismo se basa, en mayor o menor medida, en la igualdad legal y socioeconómica de sus estados miembros y se dirigen a equilibrar y armonizar los conflictos y tensiones entre las regiones con profundas diferencias socioeconómicas.

Por otra parte, la independencia y la competencia entre los niveles inferiores de gobierno son principios básicos en los federalismos actuantes, los cuales no deben ser anulados por el gobierno federal en su papel de equilibrar las condiciones económicas y sociales.

Esta visión corresponde a la antigua pero repetidamente confirmada experiencia de que la dependencia financiera inevitablemente conduce a la inferioridad política. En México, además de las transferencias del gobierno federal, los gobiernos locales pueden mejorar su situación financiera aumentando sus ingresos propios, ajustando la fórmula de participaciones federales, y obteniendo más potestades tributarias.

Este tipo de soluciones, dado el nivel que ya alcanzan las transferencias en México, pueden ser nocivas para la eficiencia y la estabilización económica, y aunque son atractivas desde el punto de vista político, no resuelven el problema de recursos de los gobiernos locales. Es importante, por tanto, concentrarnos en el análisis de los ingresos propios.

Entre los ingresos propios más importantes de los gobiernos locales se cuenta el impuesto predial. El impuesto predial, posee atributos que lo hacen responsabilidad del gobierno municipal.

Este impuesto tiene una base gravable (terrenos, casas habitación, construcciones comerciales e industriales, entre otras) que no se mueve; no interfiere con la estabilización económica; el costo de recaudación es bajo, y puede generar ingresos importantes; recaea

sobre los residentes; y permite fincar la responsabilidad de su gasto en el mismo nivel de gobierno que lo recauda.

Es por ello que el impuesto predial es de vital importancia para el sostenimiento de las finanzas públicas a nivel local, y por ende para el federalismo.

## **2.8. Conclusiones**

La organización fiscal del Estado Mexicano se ha caracterizado a lo largo de los años por un alto grado de centralismo. La discusión pública sobre la necesidad de una menor dependencia por parte de los gobiernos subnacionales hacia el gobierno federal tomó fuerza hacia mediados de los años noventa del siglo pasado.

Se han realizado algunas reformas importantes en materia de descentralización, sin embargo, la situación actual requiere promover un federalismo fiscal de amplio alcance, en el que la Federación sólo conserve los recursos necesarios para realizar sus competencias exclusivas y los estados y municipios puedan alcanzar una mayor autonomía financiera y mayor independencia en el diseño de políticas públicas.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como los municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Esto ha significado que su capacidad de recaudación sea mínima.

El federalismo en México no será una realidad si no logramos impulsar la modernización integral de la estructura orgánica, normatividad y procesos administrativos de los gobiernos estatales y locales, mediante programas de capacitación y profesionalización de los servidores públicos y con la incorporación de sistemas y tecnologías de soporte.

Así mismo, las entidades deben explotar de manera óptima sus atribuciones tributarias, los gobiernos subnacionales podrán mitigar este problema mejorando la recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles.

En el próximo capítulo se expondrá la importancia que tiene la recaudación de impuestos a nivel local, en concreto se hablará del impuesto predial, y el valor que tiene en la captación de recursos de los municipios.

## **Capítulo 3. Un impuesto local clásico: el impuesto predial**

Dentro del sistema fiscal mexicano ha existido una fuerte tendencia a que los gobiernos locales, tanto los estatales como los municipales, dependan de las transferencias de ingresos que realiza la federación. Como se analizó en el capítulo anterior, la mayor parte de la recaudación se realiza a nivel central, derivado del actual Sistema de Coordinación Fiscal. Es cierto que buena parte del esquema adoptado por nuestro país descansa en los principios del federalismo fiscal óptimo. Es decir, para evitar distorsiones y competencia entre entidades que pudieran afectar los niveles de recaudación de importantes impuestos, es la federación la encargada de su aplicación. Sin embargo ha existido una especie de abandono o desdén por parte de los gobiernos locales a la utilización de otros impuestos que sí pueden ellos recaudar o mejorar su recaudación. Uno de estos casos es el del impuesto predial.

### **3.1. Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México**

Los impuestos a la propiedad son aquellos que tienen a la propiedad como base del gravamen, tratando de analizar el ingreso que el propietario o usuario recibe de sus posesiones. Bajo este impuesto se gravan en forma recurrente tanto bienes como derechos económicos del contribuyente, de los cuales emana un flujo periódico de productos y servicios, del cual se paga el impuesto. Bien pueden gravar la posesión por parte de una persona de una propiedad inmobiliaria o la transferencia de ésta a otra persona.

Un impuesto relacionado conceptualmente con el anterior es el del impuesto a la tierra, el cual está basado en el valor o tamaño de la tierra, que grava a sus dueños (...) *Es un impuesto que cada vez se usa menos porque su administración es difícil y costosa y sus resultados, a juzgar por la experiencia histórica, no son contundentes(...)*<sup>1</sup>

Los impuestos que gravan a la propiedad inmobiliaria tradicionalmente corresponden a los gobiernos locales. El más importante es el impuesto predial que grava a la propiedad o posesión del suelo y construcciones.

Es de suma importancia para los municipios, en cuanto a su captación de recursos, el impuesto predial, ya que es el principal tributo a la propiedad inmueble, el impuesto que proporciona un mayor ingreso a los municipios con un costo administrativo muy bajo, promueve la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, pues también promueve la aplicación de tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas con baja capacidad de pago.

Otro importante impuesto a la propiedad inmobiliaria es el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) el cual debe pagarse por todas las operaciones de transmisión de la propiedad, como la compraventa, donación, etc.

---

<sup>1</sup> Ayala Espino, José. “Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano”, Editorial Diana, México, 2000, pág. 144.

El ISAI tiene una gran importancia no solo como ingreso tributario para los gobiernos municipales, sino también para los propietarios de los bienes inmuebles, en el sentido de que su pago es una condición previa e indispensable para el registro de la propiedad.

Antes de 1990, la tasa del ISAI era del 10 por ciento sobre el valor de la transacción y aplicaba para todo el país. Como consecuencia de esta tasa tan elevada, muchos intercambios de inmuebles que se realizaban, no se registraban ante la autoridad hacendaria respectiva, ya que los sujetos de estas operaciones preferían evadir el impuesto, aún a costa de no contar con los instrumentos públicos que avalaran la adquisición del inmueble (escrituras). Otra consecuencia negativa de la alta tributación era la pérdida de competitividad internacional, puesto que las empresas transnacionales podían preferir comprar inmuebles en otros países.

Por estas razones el gobierno federal decidió reducir la tasa del impuesto a partir de 1990, año en que existía una tasa del 10 por ciento. Ésta se redujo gradualmente, para que a partir de 1994 en adelante llegara a una tasa del 2 por ciento. Esta reducción tuvo su origen en los acuerdos generados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Durante los años que van de 1991 a 1993 se aplicaron tasas del 8, 6 y 4 por ciento respectivamente. Durante esos años la federación garantizó a cada municipio por conducto de la entidad federativa que corresponda, la percepción actualizada que dichos municipios hubiesen percibido por concepto de ISAI considerando los efectos inflacionarios.

Durante esta reforma se estableció como base del impuesto el valor que resultara mayor entre un avalúo practicado y el valor de la operación lo que elimina la anterior mecánica de actualizaciones, que hacía posible una reducción importante de impuestos.

Para el caso del Distrito Federal en el artículo 156 del Código Financiero se establece que (...) *están obligadas al pago del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, establecido en éste capítulo, las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo y las construcciones adheridas a él ubicados en el Distrito Federal, así como los derechos relacionados con los mismos a que éste capítulo se refiere (...)*<sup>2</sup>

Además la reforma del ISAI, contempló que la tasa impositiva debe considerarse el efecto de los impuestos adicionales, de modo que la tasa total no fuera mayor del 8 por ciento para 1991, 6 para 1992, del 4 para 1993 y del 2 por ciento a partir de 1994.

Para José Ayala (...) *es el objeto del impuesto, la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo, o el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en el territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos a que la ley se refiere (...)*<sup>3</sup> El objeto del impuesto debe ser la adquisición, la enajenación, la celebración o la inscripción de

---

<sup>2</sup> Código Financiero del Distrito Federal, Capítulo II, pág. 85.

<sup>3</sup> Ayala Espino, José, "Economía del sector público mexicano", Facultad de Economía UNAM, México, 1999, pág. 270.

contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces.

Las exenciones deben ser las mismas que las establecidas en la Ley Federal, incluyendo la de los bienes que adquiera la federación para formar parte del dominio público, así como los que adquieren los estados extranjeros en caso de reciprocidad.

El Código Fiscal Federal define a las contribuciones como (...) *Las contribuciones establecidas por la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de 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. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados, por prestar servicios exclusivos del Estado.*(...)<sup>4</sup>

Los derechos son contribuciones y por ende se agrupan en el mismo rubro de los impuestos y las contribuciones especiales, es por ello que tenemos dentro de los impuestos inmobiliarios en tercer lugar a los derechos por permisos de construcción, que han sido percibidos casi en su totalidad por lo municipios desde su concepción.

Anteriormente se determinaba la contribución tomando como base el valor de la construcción o ampliación que se realizara, aplicando a este una tasa. Actualmente se cobra una cuota por metro cuadrado y que es variable dependiendo el uso del inmueble.

Con respecto a la política fiscal se establecen reducciones a la contribución, cuando las construcciones se destinaran a la vivienda popular y de interés social.

Por último, en lo que respecta a las contribuciones especiales, particularmente las de mejoras, han sido utilizadas frecuentemente, pero a pesar de ello, no han adquirido la importancia que deberían, pues son de gran importancia para el desarrollo urbano. El principal problema radica en que su finalidad es la construcción de obras públicas, principalmente el equipamiento urbano, las cuales benefician primordialmente a un sector determinado de la población, por lo que para su financiamiento se recurre a los propios beneficiados, de tal manera que una obra pública de esta naturaleza debe ser concertada con la población beneficiada, sin esta concertación este tipo de contribuciones no pueden ser impuestas. Se dará una definición mas amplia de las características del impuesto predial más adelante.

### **3.2. Consideraciones de equidad y eficiencia en el diseño de los impuestos a la propiedad inmobiliaria**

Para definir la estructura tributaria es necesario saber ¿Qué tipo de impuestos han de cobrarse? y ¿Cuál será su base gravable y la tasa impositiva? La respuesta a estas preguntas depende de los ingresos que necesite recolectar el gobierno, de los objetivos al distribuir el ingreso, y del nivel de intervención gubernamental para orientar las decisiones privadas.

---

<sup>4</sup> Ayala Espino, José, 1999, Op. Cit., pág 275.

En la creación de una estructura tributaria, es importante considerar los principios de eficiencia y equidad. Al definir la eficiencia es preciso definirla en sentido económico, es decir, la eficiencia en sentido de Pareto: (...) *El intercambio conduce a un punto en el cual ya no se puede aumentar el bienestar de alguna de las partes sin reducir el bienestar de la otra, a este punto se le conoce como asignación eficiente en sentido de Pareto. Una asignación eficiente en sentido de Pareto presenta las siguientes características: a) no es posible mejorar el bienestar de todas las personas involucradas o, b) no es posible mejorar el bienestar de una de ellas sin empeorar el de otra(...)*<sup>5</sup>

Haciendo referencia a la eficiencia de los impuestos, de acuerdo con José Ayala, (...) *todos los impuestos modifican la conducta económica de los agentes, puesto que existe una transferencia de recursos de los individuos hacia el Estado, en general toda subida de impuestos afecta el bienestar de los individuos, ya que reduce la demanda de algunas mercancías o bien genera menos incentivos para trabajar(...)*<sup>6</sup>

Por lo tanto, el principio de eficiencia comprende elegir los impuestos que produzcan menos distorsiones en la economía. Cuando se habla sobre las distorsiones que generan los impuestos, se refiere a las situaciones donde reducen la eficiencia, al afectar las decisiones de asignación de recursos.

El concepto de eficiencia se refiere a la asignación de recursos en la actividad que rinda el mayor beneficio neto. Las condiciones que permiten lograr la mayor eficiencia son que se utilicen todos los recursos disponibles, de tal manera que no existan recursos ociosos y, que la producción de bienes sea tal que se alcance la mejor combinación técnica de los insumos, es decir, que se produzcan los bienes al menor costo posible; asimismo, requiere que no exista una combinación alternativa o una transferencia de recursos que genere una ganancia a algún agente, sin que nadie más pierda.

Por otra parte, la equidad se vincula con la idea de que cada contribuyente pague su “justa” parte, aunque en la práctica no existe un consenso de lo que se considera justo. Esta definición va comúnmente asociada con la idea de que los agentes económicos con más ingresos paguen más.

Como lo plantea Nuño Sepúlveda (...) *La equidad exige pues, se respete el principio de igualdad, por tanto, en materia impositiva, el principio de equidad consiste en términos breves y concisos, en que se trate de modo igual a iguales y en forma desigual a quienes se encuentren en desigual situación (...)*<sup>7</sup>

Como ya se planteó en el capítulo anterior, dentro del concepto de equidad existen dos líneas de pensamiento: la del **principio de beneficio**, donde cada agente paga de acuerdo

---

<sup>5</sup> Vargas Sánchez, Gustavo, “Introducción a la teoría económica, aplicaciones a la economía mexicana”, Pearson educación, México, 2002, Pp. 262 – 263.

<sup>6</sup> Ayala Espino, José, 2000, Op. Cit., pág. 149.

<sup>7</sup> Nuño Sepúlveda, José Ángel, “Análisis y comentarios sobre los elementos tributarios del impuesto predial en México”, Revista Hacienda Municipal No 75 junio 2001, Indetec, Pp. 60 - 61.

con el beneficio que recibe de los servicios públicos, y la de **capacidad de pago**, donde la contribución a los impuestos depende del ingreso o nivel de consumo de los agentes económicos.

El principio del beneficio permite financiar directamente el pago de los servicios públicos de acuerdo al valor que cada agente atribuye al bien público, lo que permite una asignación eficiente de los recursos. Este criterio es posible y recomendable cuando se puede identificar claramente al beneficiario del bien o servicio. Este principio se aplica en forma creciente según lo permita la tecnología disponible, y conforme se examinen alternativas prácticas de cobro por los servicios públicos.

Desde el punto de vista de el principio de beneficio en el diseño de los impuestos a la propiedad inmueble, justifica la existencia de este tipo de impuestos dado que los servicios públicos incrementan el valor de los bienes inmuebles, por tal motivo, estos impuestos deben ser pagados por los mismos propietarios, es decir, dado el principio de beneficio, los poseedores de la propiedad deberían pagar por los servicios que incrementan el valor de sus inmuebles.

Además, las diferencias de niveles de servicios entre comunidades es otro argumento que apoya la existencia de impuestos a la propiedad inmueble, es decir, si el nivel de servicios públicos es mayor en una comunidad (hablando de la ciudad de México) por ejemplo la colonia Polanco, que en otra comunidad por ejemplo la colonia Agrícola Oriental, esta diferencia se verá reflejada en unos mayores valores de las propiedades en Polanco. Es decir, el principio de beneficio señala hacia impuestos y tasas diferenciados sobre determinados elementos de la propiedad inmueble.

Mientras que el enfoque de capacidad de pago apunta hacia un impuesto global y personal sobre el patrimonio neto. El rendimiento de la tierra tiene naturaleza de renta económica, puede ser gravado sin que surja un exceso de gravamen. De acuerdo con Henry George los beneficios derivados de los incrementos en los valores de la tierra pueden ser considerados como un enriquecimiento injusto.

### **Cuadro Núm. 1**

#### **Henry George y el impuesto sobre la tierra**

Henry George fue un economista y filósofo social americano de siglo XIX. En su libro *Progress and Property*, publicado en 1879, sostenía que el estado debe recaudar todos sus ingresos por medio de un impuesto sobre la tierra. Este «único impuesto» era tanto equitativo como eficiente. Las ideas de George atrajeron a un considerable número de seguidores políticos y en 1886 perdió por un estrecho margen la alcaldía de la ciudad de Nueva York (si bien acabó muy por delante del candidato republicano Theodore Roosevelt).

La propuesta de George de gravar la tierra se debía en gran medida a su preocupación por la distribución del bienestar económico. Deploraba el «espantoso contraste entre la monstruosa riqueza y el degradante deseo» y pensaba que los terratenientes se beneficiaban más de los que debían del rápido crecimiento de la economía en general. Los argumentos de George a favor del impuesto sobre la tierra pueden comprenderse utilizando los instrumentos de la economía moderna. Consideremos en primer lugar la oferta y la demanda

de mercado de tierra para arrendar. Como la inmigración aumenta la población y el progreso tecnológico aumenta el crecimiento de las rentas, la demanda de tierra aumenta con el tiempo. Sin embargo, como la cantidad de tierra es fija, la oferta es perfectamente inelástica. El rápido aumento de la demanda, junto con la oferta inelástica, provoca un gran incremento del nivel de equilibrio de las rentas de la tierra, por lo que el crecimiento económico hace que los ricos terratenientes sean aún más ricos.

Consideremos ahora la incidencia de un impuesto sobre la tierra. ... la carga de un impuesto recae sobre todo en el lado del mercado que es menos elástico. Un impuesto sobre la tierra lleva este principio al extremo. Los oferentes de tierra – los terratenientes – no tienen mejor alternativa que ofrecer toda su tierra al mercado y obtener lo que puedan con ella. Por lo tanto la elasticidad de la tierra es cero y los terratenientes soportan toda la carga del impuesto. Consideremos a continuación la cuestión de la eficiencia.... la pérdida irreparable de la eficiencia provocada por un impuesto depende de las elasticidades de la oferta y de la demanda. Una vez más, un impuesto sobre la tierra no altera la asignación del mercado. Por lo tanto, no se produce ninguna pérdida irreparable de eficiencia y los ingresos fiscales del Estado son exactamente iguales a la pérdida de los terratenientes.

Aunque gravar la tierra parezca atractivo en teoría, no es tan fácil en la práctica como puede parecer. Para que un impuesto sobre la tierra no distorsione los incentivos económicos, debe ser un impuesto sobre el suelo sin mejorar. Sin embargo, el valor de la tierra suele deberse a las mejoras, como el desmonte y la construcción de alcantarillas y de carreteras. Para ver cuán importantes son las mejoras, comparemos un acre de tierra en Las Vegas con un acre de tierra del Valle de la Muerte. El suelo sin mejorar es similar en estos dos casos: ambos acres se encuentran en medio del desierto. Sin embargo, el acre de Las Vegas es más valioso debido a las mejoras que se han realizado en ese acre y en el suelo circundante.

A diferencia de la oferta de suelo sin mejorar, la oferta de mejoras tiene una elasticidad mayor que cero. Si un impuesto sobre la tierra incluyera las mejoras, distorsionaría los incentivos. Los terratenientes responderían al impuesto dedicando menos recursos a mejorar su suelo.

Actualmente, pocos economistas defienden la propuesta de George de establecer un único impuesto sobre la tierra. No solo puede ser un problema gravar las mejoras, sino que, además, el impuesto no recaudaría suficientes ingresos para pagar el Estado, que es mucho mayor actualmente. Sin embargo, muchos de los argumentos de George siguen siendo válidos. He aquí la valoración del eminente economista Milton Friedman cien años después del libro de George: «En mi opinión, el impuesto menos malo es el impuesto sobre el valor no mejorado de la tierra, el argumento de Henry George de hace muchos, muchos años».

Tomado de: **Mankiw, N. Gregory**, "*Principios de economía*", **Mc Graw – Hill, España, 1998, Pp. 157 – 158.**

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria, históricamente han sido la fuente más importante de ingresos a nivel local. La visibilidad y su inmovilidad de la propiedad inmueble la convierten en objeto inmediato de imposición local y los beneficios que dicha propiedad obtiene de los servicios públicos locales justifican su gravamen.

La Constitución de la República, en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación que tiene el pueblo de México de contribuir con el sostenimiento del gasto público, tanto de la Federación, así como del Distrito Federal o del estado y el municipio donde residan de la manera proporcional y equitativa como lo dispongan las leyes.



(...)

*Artículo 31 - Son obligaciones de los mexicanos:*

(...)

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*

(...)<sup>8</sup>

De aquí se desprende que para que cualquier contribución o tributo tenga validez constitucional es necesario que posea cuatro requisitos indispensables:

1. Que la contribución o tributo se encuentre establecido en alguna ley
2. Que sea proporcional
3. Que sea equitativo
4. Que se destine al pago de los gastos públicos

Así pues el impuesto predial (objeto de esta investigación), no solo respeta el mandato constitucional de la proporcionalidad, la equidad y el destino del gasto público, también se ve reflejado en la legislación correspondiente, Ley de Hacienda, Ley de Ingresos y el Código Fiscal (donde existen).

Además de cumplir con los requisitos de tipo constitucional, deben contener ciertos elementos tributarios que lo legitiman y que su ausencia anula o altera al impuesto, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido como: el objeto, el sujeto, la base, la tasa y la cuota o tarifa.

Elementos  
substanciales del  
impuesto predial

{

- Objeto
- Sujeto
- Base
- Tasa, cuota o tarifa

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Cuadro Núm. 2**  
**Antecedentes históricos del impuesto predial en México (1325 – 1896)**

El suelo como recurso fundamental de cualquier ciudad es desde la época prehispánica hasta nuestros días objeto de estudio para realizar las actividades conducentes a su clasificación, registro y el establecimiento de impuestos ligados a su propiedad.

Desde antes de la llegada de los españoles a México, aproximadamente en 1325 después de la fundación de México – Tenochtitlan, el pueblo azteca inician la conquista de territorios y la imposición de tributos como forma de enriquecimiento, durante su auge la ciudad cuenta con un aparato administrativo fiscal integrado por Chihuacohuatl, similar a un ministro de hacienda, y un Hueycalpique, equivalente a un tesorero general del cual dependen numerosos recaudadores, dentro de éste aparato administrativo ya se contaba con una especie de catastro, teniendo dentro de su organización administrativa asignada la función de medición de las tierras Tlaltamachiuque, quienes eran auxiliados por los Tlacuilal, dibujantes expertos que plasmaban en planos los terrenos medidos, basados en una unidad de medida agraria denominada Octecatli. Asimismo, los aztecas dividieron sus tierras y dominios para fines jurídicos, económicos, administrativos y fiscales, clasificando la propiedad inmueble en los siguientes tipos: Tlaltocatllali, equivalente la propiedad pública; Teopantalli, tierra asignada a los templos; Pillalli, tierra propiedad de los nobles; Milchimalli, tierra de la guerra; Altepatllali, tierra de propiedad comunal.

En 1521, Hernán Cortés decidió construir una nueva ciudad, conforme a las reglas establecidas y consagradas por la Ley del Código de Partidas.

La repartición de terrenos de la Ciudad de México a los conquistadores y primeros pobladores se realizó por donación de solares, dentro y fuera de la traza de la ciudad según sus méritos.

Apenas concluida la conquista, Hernán Cortés encarga el primer plano de la Ciudad de México a Alonso García Bravo. Este primer plano es conocido como la “Traza de Cortés”. La ciudad cuenta en esas fechas con 30,000 habitantes, según informe de Cortés al Rey de España Carlos V, en 1524.

En 1527 el Ayuntamiento nombra como tesorero a Alonso de Estrada.

El primer avalúo de la ciudad lo realizó el cabildo en 1528, por el cual se pagaron por obras \$ 44.00 oro.

En 1532, la autoridad acordó pedir que se diera jurisdicción a la Ciudad de México sobre los pueblos del lago de Texcoco, Tacubaya, Tacuba, Azcapotzalco, Tenayuca, Tepeaquilla, Cuernavaca, Oaxtepec y Ecapixtla.

En 1536, la autoridad propone tasar las obras de las casas con la finalidad de lograr una contribución más equitativa.

Durante el Virreinato se establecen varios impuestos relacionados con el suelo, cobrándose, por ejemplo, en 1548 \$ 20.00 a cada solar para empedrado.

En 1607, peritos designados por las autoridades elaboraron los primeros avalúos para allegarse de recursos y llevar a cabo obras de desagüe de las aguas excedentes del valle y de la Ciudad de México. Para ello, se gravaron todas las casas de la ciudad, previo avalúo que se encargó al Arquitecto Andrés de la Concha quién declaró que la ciudad medía 8 Km<sup>2</sup> y su valor total ascendía a \$20,567,555.00, lo que produjo una contribución de \$213,000.00 En 1628, Don Juan Gómez de Transmonte levanta el segundo plano de la ciudad.

En 1737, se formó el plano de la Ciudad de México y donde los Arquitectos Pedro de Arrieta, Miguel Álvarez y Francisco de Valencia determinaron los límites de la ciudad.

En 1824, después de consumada la independencia y elaborada la primera Constitución, se decreta que la Ciudad de México será la sede de los poderes de la federación y se crea el Distrito Federal, con un círculo de 2 leguas de radio con centro en la Plaza Mayor.

En 1826, se expidió la Ley que estableció una contribución de 2 al millar al año sobre el valor de las fincas urbanas de la Ciudad de México.

Hacia 1830 el ayuntamiento encomendó a los arquitectos Joaquín de Heredia y Francisco de Paula el primer avalúo del México independiente en los terrenos de la calle de plateros cuyos valores se ubicaron en 100 reales la vara cuadrada. Los avalúos se practicaban por el perito designado por la oficina y lo ratificaba otro perito, si había inconformidad se nombraban otros dos, para que se tomara un promedio de las tres estimaciones y el resultado era la cantidad fijada para el pago de la contribución.

La ubicación, el estado material de los edificios y la oferta y la demanda, eran los elementos principales para fijar el valor, tomando en consideración también el producto, pero como elemento secundario (se calculaba un rédito del 6 % anual).

La constitución de 1857 señala en la fracción II del artículo 131: "Es obligación de todo mexicano contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".<sup>9</sup>

En 1869 se levanta, por ordenes del Ministro de Fomento, el primer plano del México independiente, en el cual figura la primera colonia de la ciudad, que es la de la Santa María la Rivera. Once años después se levanta un segundo plano, en el que ya aparece una segunda colonia, que es la Guerrero.

Muy a pesar de todo lo anterior, no fue sino hasta finales del siglo XIX que se estableció un verdadero catastro. Específicamente el 11 de enero de 1881, el Ingeniero Jacobo Mercado propone por escrito al Ministro de Hacienda Don Francisco Landeros y Cos, la formación de un catastro. Un mes después se nombra una comisión integrada por seis miembros para que elaboren un proyecto de ley de catastro y su reglamento. En 1895 se formula otro proyecto. Pero es hasta el 22 de diciembre de 1896 que nace el primer catastro moderno mexicano, mediante una ley que ordena la formación, en el Distrito Federal, de un catastro geométrico, parcelario y mixto, fundado sobre la medida y el avalúo; obra realizada por el Ingeniero Salvador Echegaray, basada en catastros europeos. Los objetivos de este catastro fueron dos: en primer lugar, describir la propiedad inmueble y hacer constar los cambios que estos predios hayan sufrido con el paso del tiempo; y en segundo, repartir equitativamente los impuestos sobre la propiedad.

Tomado de: **Altamirano Praz, Guermer, "Impuesto predial", Secretaria de finanzas, México 1997, Pp. 8 - 12.**  
**Larios Contreras, Cesáreo, "El catastro y las contribuciones inmobiliarias en México", Hacienda municipal número 75, México, Junio de 2001, Pág. 69.**

### 3.3. Objeto y sujeto del impuesto predial y esquemas de tributación del impuesto

Uno de los principales elementos estructurales que integran a un impuesto, lo constituye el objeto del mismo, que será establecido o se materializará en todo caso por la realización de actividades, por situaciones jurídicas o de hecho que representan la materia sujeta al gravamen, es decir, por qué o sobre qué se paga.

<sup>9</sup> Altamirano Praz, Guermer, "Impuesto predial", Secretaria de finanzas, México 1997, Pag. 11.

En el caso del impuesto predial, el objeto del gravamen se encuentra delimitado en el artículo 115 constitucional en su fracción IV que nos indica:

(...)

*Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

- a. *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles*

(...)<sup>10</sup>

Después de la reforma hecha al artículo 115 en 1999 se adicionaron otros elementos a la fracción IV, como el que los propios Ayuntamientos propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas que se han de aplicar a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; también las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, éstos decidirán, con base en su política tributaria, establecer y/o fortalecer el impuesto predial, sin contravenir a nuestra carta magna, lo que implica que, en cuanto al objeto del impuesto se refiere, éste deberá ser la propiedad (posesión) inmobiliaria, independientemente de si se trata de un inmueble terreno, un inmueble terreno y construcción, o solo construcción. Igualmente será decisión de cada municipio proponer la creación de un solo impuesto que agrupe o no todos los supuestos, inclusive tratándose del potencial establecimiento de tasas adicionales.

**El objeto del impuesto.** Podemos concluir que el objeto del impuesto predial es la propiedad y/o posesión de un inmueble: terreno, terreno y construcción o solo construcción. Con respecto al sujeto, en la figura jurídica del impuesto existen dos clases, uno al que se le denomina sujeto activo y otro al que se le denomina sujeto pasivo.

Tratándose del impuesto predial el sujeto activo se encuentra representado por las autoridades fiscales del municipio de que se trate, en virtud o fundamento en la competencia tributaria de que son dotados por la legislación fiscal correspondiente.

La competencia tributaria es la facultad de ser el titular original del tributo, en el caso del impuesto predial, y en consecuencia, de poder exigir el pago de éste a los contribuyentes o sujetos pasivos.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El sujeto pasivo por su parte, lo será toda persona física o moral, que por disposición de ley, se encuentren obligadas a transferir parte de su riqueza al erario público, entonces el sujeto pasivo nos dice quién tiene la obligación de pagar el impuesto.

Para efectos del impuesto, nos referiremos al sujeto pasivo directo y al sujeto pasivo solidario. El sujeto pasivo directo será a quien el fisco municipal reclame en forma preferente y en primera instancia el cumplimiento de las prestaciones económicas, que por disposición de la ley, tiene a su cargo.

Por otro lado, el sujeto pasivo solidario es aquel sujeto que, sin ser el titular del hecho generador del tributo, pero que por realizarse con relación a él, ciertos supuestos previstos en la ley, adquiere la obligación de responder ante el erario público por el pago de determinadas prestaciones tributarias, quedando en este caso a criterio de la autoridad fiscal, cobrar al sujeto pasivo directo o al sujeto pasivo responsable solidario.

Al respecto, Nuño Sepúlveda nos dice que:

(...)

*Por lo general las legislaciones fiscales municipales coinciden en señalar como sujetos pasivos directos a los siguientes:*

- *Propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos y/o sus construcciones permanentes o adheridas a ellos*
- *Núcleos de poblaciones ejidales y/o comunales*
- *Fideicomitentes o fideicomisarios*
- *Propietarios o poseedores de plantas de beneficio y establecimientos mineros o metalúrgicos*

*De igual manera es común encontrar señalados como responsables solidarios a los siguientes:*

- *Copropietarios*
- *Coposores*
- *Fideicomisarios*
- *Comisarios o representantes ejidales o comunales*
- *Acreedores hipotecarios*
- *Usufructuarios*
- *Titulares o certificados de participación inmobiliaria*

*Complementariamente, en algunas disposiciones normativas podemos encontrar los responsables sustitutos, pudiendo ser éstos:*

- *Empleados de las oficinas recaudadoras, que de alguna manera, permiten o se prestan para causar un daño patrimonial a la hacienda pública municipal*

- *Funcionarios o notarios públicos que autoricen o den fe de algún acto o contrato sin haberse cerciorado previamente del pago del impuesto.*

(...)<sup>11</sup>

Entonces, el sujeto obligado al pago del impuesto predial, son todos los propietarios, posesionarios o, en su caso, usuarios de inmuebles, considerados como terreno, terreno y construcción o solo construcción.

**La base del impuesto.** La base gravable deberá estar establecida por la ley. En términos generales, para determinar la base de una contribución se puede tomar una gran variedad de elementos entre los que se encuentran: el ingreso obtenido, el valor de las cosas o de las operaciones, el monto de la producción, los gastos erogados o cualquier otro indicador que pudiera establecerse como parámetro cuantitativo para determinar el monto de la contribución de que se trata.

La base gravable es el valor asignado a la materia imponible, la cual nos sirve de punto de partida para aplicar una tasa, cuota o tarifa determinada, y obtener así, el monto a pagar del tributo.

Tratándose del impuesto predial, es común encontrar que si la materia gravable (objeto) es la propiedad o posesión inmobiliaria, la base fiscal lo será el valor del mismo inmueble. El valor del inmueble constituye el insumo indispensable para la determinación-liquidación del impuesto predial.

Es común encontrar que se considera el valor fiscal y el valor catastral como sinónimos, y por esta razón, por lo general se considera el valor catastral del inmueble como la base cuantitativa para la determinación del impuesto predial.

El valor catastral de un inmueble lo fija o determina la autoridad catastral, considerando sus elementos y características físicas, legales y cualitativas. Las técnicas o metodologías que se utilizan para la determinación del valor catastral, dependen precisamente de la información de que se disponga y del marco normativo que lo regule.

En México los valores unitarios de suelo, que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, deben ser equiparables a los valores reales de mercado, y por lo general, al determinar el valor catastral como base del impuesto predial, se separa el valor del terreno y el de la construcción, esto con el fin de hacer más equitativo al impuesto desde la perspectiva de la capacidad de pago de los contribuyentes, esto permite la aplicación diferencial de tasas y/o cuotas para terreno y construcción.

Así pues, la base gravable del impuesto predial generalmente es el valor catastral del inmueble, dividido a su vez, en valor del terreno, valor del terreno y/o construcción, y eventualmente el valor de producción o renta y/o de uso.

---

<sup>11</sup> Nuño Sepúlveda, José Ángel, Op. Cit., Pp. 64 - 65.

**Esquemas de tributación para el caso del impuesto predial.** Para el caso del impuesto predial no existe un criterio único para la forma específica que éste toma. De hecho, para el caso de nuestro país, la modalidad varía de estado a estado, pues en algunos de ellos lo que encontraremos es que el impuesto predial adopta la forma de tasas, en otros serán tarifas y o cuotas.

1. La tasa es un porcentaje que se establece para aplicar a la base gravable del impuesto, obteniéndose así la cantidad líquida que constituye el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

2. La cuota es una cantidad fija a cubrir, que señalan las leyes fiscales a pagarse por determinados tributos. En ocasiones, se señalan cuotas mínimas y máximas para un mismo supuesto, permitiendo al legislador que sea la autoridad hacendaria quien determine entre el valor mínimo y máximo que señala la ley, la cantidad a pagar por el contribuyente.

3. La tarifa es una estructuración escalonada de diversos tipos impositivos que pueden ser tasas o cuotas que establecen diversos rangos en que se ubica la base gravable.

### **3.4. El impuesto predial y el municipio en México**

En el año de 1980 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal que era la consolidación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual se adhirieron todas las entidades federativas, celebrando en consecuencia convenios de colaboración administrativa, en los que se delegaba la administración a los estados de varios ingresos federales.

Tiempo después se da la reforma al artículo 115 constitucional tomando por sorpresa tanto a los gobiernos estatales como a los propios municipios, dada la situación real que prevalecía en sus capacidades organizacionales, infraestructura instalada y perfiles de su personal.

Como consecuencia de esta reforma, los gobiernos estatales derogaron de la legislación tributaria del estado el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto predial, los cuales ahora son contemplados únicamente en las leyes de ingresos municipales.

En virtud de que hasta 1982 el impuesto predial era de competencia estatal, y además algunos estados percibían también un impuesto sobre adquisición de inmuebles o transmisiones patrimoniales, este nivel de gobierno había implementado y desarrollado el control de los predios que conformaban su territorio mediante el área de catastro, área generalmente adscrita a las entonces tesorerías generales de los estados o su equivalente, por su estrecha relación con los impuestos citados. Los municipios permanecieron ajenos a esta función porque no era indispensable para el ejercicio de sus atribuciones, en aquella época.

Estos antecedentes impidieron en la práctica que los municipios administraran desde su etapa inicial las nuevas contribuciones que se les asignaban, he hicieron uso de la facultad que el propio artículo 115 establecía para celebrar convenios con el gobierno estatal, a fin

de que éste continuara administrando dichos impuestos, fijándose en los convenios respectivos un porcentaje sobre la recaudación por el servicio de administración proporcionado en los diferentes estados.

El efecto de corto y mediano plazo que produjo la transferencia del nivel estatal al municipal del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles fue en cierta medida de desinterés por parte del Estado por mantener actualizados los valores catastrales, que son la base para la aplicación de los gravámenes, por lo que la recaudación comenzó a bajar considerablemente.

**Tabla 1**  
**Número de municipios en cada una de las entidades federativas**

Entidad federativa	Número de municipios	Entidad federativa	Número de municipios	Entidad federativa	Número de municipios
Aguascalientes	11	Guerrero	76	Quintana Roo	8
Baja California	5	Hidalgo	84	San Luis Potosí	58
Baja California Sur	5	Jalisco	124	Sinaloa	18
Campeche	11	México	122	Sonora	72
Coahuila	38	Michoacán	113	Tabasco	17
Colima	10	Morelos	33	Tamaulipas	43
Chiapas	118	Nayarit	20	Tlaxcala	60
Chihuahua	67	Nuevo León	51	Veracruz	210
Distrito Federal	16*	Oaxaca	570	Yucatán	106
Durango	39	Puebla	217	Zacatecas	57
Guanajuato	46	Querétaro	18	<b>Total</b>	<b>2427</b>

\* En el Distrito Federal no hay municipios, las aquí señaladas son delegaciones.

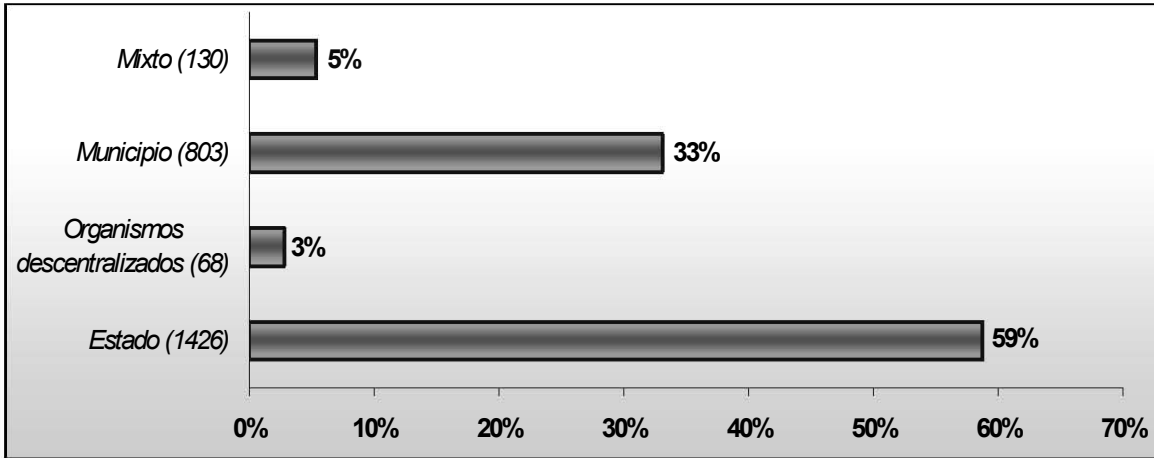
**Fuente:** Sedas Ortega, Cecilia, “Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones Inmobiliarias vigentes a 2000”, Indetec, México, 2001, Pag. 85.

Desde entonces, la administración del impuesto predial ha sido trasladada en forma paulatina de los estados a los municipios, Actualmente las principales funciones administrativas relacionadas con el predial se realizan de la forma siguiente:



1. En cuanto al registro de contribuyentes, función que depende básicamente de los registros catastrales, en el 59 por ciento de los municipios (1,426), se lleva a cabo por el estado; en el 33 por ciento (803), lo realizan los mismos municipios; en el 3 por ciento (68) lo realizan organismos descentralizados; y en el 5 por ciento restante (130) se realiza en forma mixta.

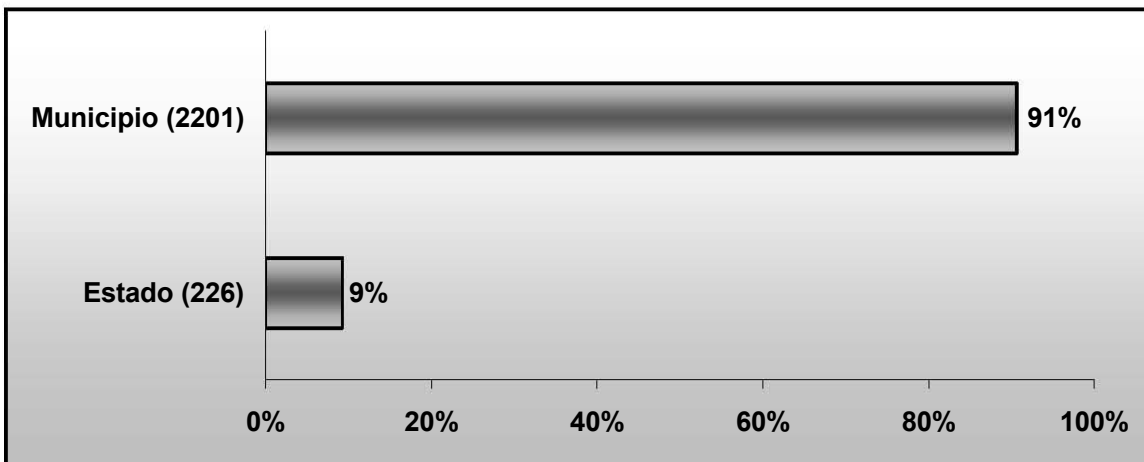
**Gráfica Núm. 1**  
**Ente que realiza el registro de contribuyentes del impuesto predial**  
(Número de municipios)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Sedas Ortega, Cecilia, Op. Cit.

2. Por lo que respecta a la recaudación, en el 91 por ciento de los municipios (2,201), son éstos los que las realizan; mientras que en el 9 por ciento (226), esta función es llevada a cabo por el estado.

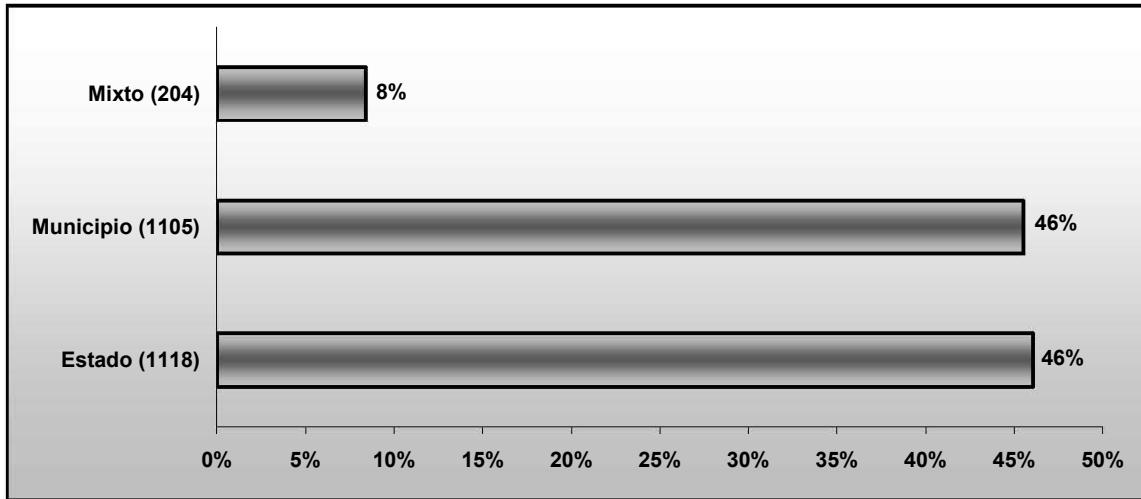
**Gráfica Núm. 2**  
**Ente que realiza la recaudación del impuesto predial**  
(Número de municipios)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Sedas Ortega, Cecilia, Op. Cit.

3. El control de obligaciones es llevado a cabo en el 46 por ciento de los casos (1,118) por los propios municipios; en tanto que en el 46 por ciento (1,105 municipios) lo realiza el estado; y en el 8 por ciento restante (204) es llevado a cabo en forma mixta.

**Gráfica Núm. 3**  
**Ente que realiza el control de obligaciones del impuesto predial**  
(Número de municipios)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de: Sedas Ortega, Cecilia, Op. Cit

Los resultados presentados en las gráficas anteriores son la suma de todos los municipios, en la siguiente tabla se presentan cada una de las entidades federativas y las funciones que los municipios realizan en lo individual.

Tabla 2: Entes que ejercen las funciones relativas al impuesto predial

Entidad	Número de municipios en cada estado																
	Registro de contribuyentes			Recaudación			Control de obligaciones			Fiscalización			Liquidación			Cobranza	
Estado	Municipios	Organismo descentralizado	Mixto	Estado	Municipios	Mixto	Estado	Municipios	Mixto	Estado	Municipios	Mixto	Estado	Municipios	Mixto	Estado	Municipios
Agascalientes	11				11						11			11			11
Baja California	5				5						5			5			5
Baja California Sur	5				5						5			5			5
Campeche	9	11			11						11			11			11
Coahuila	10		29		38				38		10			38			38
Colima	118			99	19		99	19		118	19		99	19		99	19
Chiapas					67				67		67			67			67
Chihuahua																	
Distrito Federal	X			X			X			X			X			X	
Durango			39		39				39		39			39			39
Guanajuato		46			46				46		46			46			46
Guerrero		76			76				76		76			76			76
Hidalgo		84			84				84		84			84			84
Jalisco		124			124				124		124			124			124
México		122			122				122		122			122			122
Michoacán	113			44	69		44	69		44	69		44	69		44	69
Morelos	33			9	24		9	24		9	24		9	24		9	24
Nayarit	20			16	4		16	4		16	4		16	4		16	4
Nuevo León	51				51				51		51			51			51
Oaxaca	570				570		570			570			570			570	
Puebla	211	6			217		217			217			217			217	
Querétaro	18			9	9		9	9		9	9		9	9		9	9
Quintana Roo		8			8				8		8			8			8
San Luis Potosí	49	9		49	9		49	9		49	9		49	9		49	9
Sinaloa	18				18				18		18			18			18
Sonora	72				72				72		72			72			72
Tabasco		17			17				17		17			17			17
Tamaulipas		43			43				43		43			43			43
Tlaxcala		60			60				60		60			60			60
Veraacruz	48	162			210				210		210			210			210
Yucatán	105	1			106		105	1		105	1		105	1		106	1
Zacatecas					57				57		57			57			57
<b>TOTALES</b>	<b>1426</b>	<b>803</b>	<b>130</b>	<b>226</b>	<b>2201</b>	<b>1118</b>	<b>1118</b>	<b>1105</b>	<b>204</b>	<b>1118</b>	<b>1192</b>	<b>117</b>	<b>1083</b>	<b>1326</b>	<b>18</b>	<b>796</b>	<b>1631</b>

Fuente: Ortega Sedas, Cecilia, "Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias, vigentes a 2000", Indetec, México 2001, pág. 101.

### **Cuadro Núm. 3**

#### **Antecedentes históricos del impuesto predial en México (1898 – 1941)**

Ya en la época porfirista algunos gobernadores de los estados promovieron la creación de catastros en sus respectivos territorios, para fines exclusivamente fiscales. Todas las leyes sobre catastro que se emitieron durante la época porfirista, tanto de la Ciudad de México como de los estados, tenían una propiedad común, dejar en el propietario del inmueble la responsabilidad de manifestar sus predios: confiando la vigilancia de estas manifestaciones a los jefes políticos, los cuales casi siempre pertenecían a los pequeños grupos de terratenientes que acapararon la mayor parte de las tierras del país, con quienes se coludían para manifestar datos falsos, impidiendo con ello la realización de un verdadero catastro.

El 14 y el 15 de febrero de 1898 se publica en el diario oficial el reglamento que regía las operaciones catastrales en el Distrito Federal. El 23 de noviembre de ese mismo año se publica el decreto en donde se marcan los límites del Distrito Federal, en una superficie de 1,481.7 Km y una zona urbana de 44.4 Km, incluyendo poblados.

En 1899, dentro de la reglamentación de éste catastro, se establece que las operaciones catastrales constarán de un período de formación y otro de conservación, los cuales son encomendados a la Dirección de Catastro. A partir de ese momento se empezaron a producir los primeros planos catastrales con una buena calidad técnica.

En 1901 se inició el deslinde de las municipalidades y se establecieron 13 de ellas. La Ciudad de México fue dividida en 9 cuarteles que aumentaron a 13 en 1932.

En 1914, Don Venustiano Carranza firma un decreto en el que se ordena la reorganización del catastro en toda la república. Visita personalmente las oficinas de catastro y solicita un informe para conocer la marcha de las operaciones catastrales del Distrito Federal.

En el año de 1916, el Secretario de Hacienda y Crédito Público informa al Presidente de la República: Los procedimientos catastrales descansan en tres operaciones fundamentales, deslinde; levantamiento; y el avalúo parcelario.

En 1917 el presidente Don Venustiano Carranza estableció el Impuesto Predial en el Distrito Federal.

En 1925, se creó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro para los empleados de gobierno, con el fin de otorgar créditos hipotecarios y facilitar la adquisición de vivienda, lo cual llevó a la instalación de un departamento de avalúos para establecer los valores reales de los inmuebles, siguiendo para ello las normas de catastro bajo un aspecto comercial.

El 28 de agosto de 1928, se reformó el artículo 73 de la Constitución en su fracción IV, estableciendo nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal. Como consecuencia fue derogado el régimen municipal que privaba en ésta entidad política y se encomendó el gobierno de la misma al Presidente de la República, para que lo ejerciera por conducto de un órgano de gobierno que tuvo como denominación, de acuerdo con la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, la del Departamento del Distrito Federal. Con la creación del Departamento del Distrito Federal, se presentó una situación fiscal heterogénea debido sobre todo a que continuaban vigentes la Ley de Hacienda del Distrito Federal del 20 de agosto de 1924, la Ley General de Ingresos de las municipalidades de México del 20 de enero de 1897, así como todas las disposiciones relativas a los ingresos del Distrito Federal, lo cual establecía una situación confusa derivada del hecho de que varias actividades se encontraban afectadas por dos o más leyes fiscales. Con dicha creación también surgió la necesidad de conformar una estructura legal que permitiera la adecuada aplicación de los diferentes renglones de ingreso. Es así como una nueva

legislación fiscal en el ramo de la Hacienda Pública de la entidad, quedó integrada por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal puesta en vigor el primero de enero de 1930. Con ésta ley se vino a reformar, adicionar y fusionar todas las leyes que anteriormente regían los ingresos fiscales del Distrito Federal.

La tesorería del Distrito Federal, como órgano de la hacienda pública del Distrito Federal, fue creada por la Ley Orgánica del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de 1929, desde entonces ha venido modificando su organización, funcionamiento y bases legales en aras de obtener recursos necesarios para la atención de los servicios públicos y ejecución de las obras materiales del Distrito Federal.

En 1933 se estableció en la Ley del Predial el sistema de nomenclatura para identificar a los predios por el conjunto de tres cifras que son: sección o región, manzana y predio. Además se imponía la formación de unas juntas regionales integradas por tres representantes del Departamento del Distrito Federal y tres representantes de los propietarios, y como órgano coordinador, la junta central con representantes del departamento y de los propietarios, la cual buscaba el avalúo general, uniforme y equitativo de la propiedad raíz del Distrito Federal. En éste mismo año se creó la Asociación Hipotecaria Mexicana, primera institución que emitió Cédulas Hipotecarias para el otorgamiento de créditos a la iniciativa privada, la cual se sujetaba a los valores dados por los avalúos previos.

En principio los avalúos se elaboraron por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A., siguiendo la técnica catastral (avalúos físicos o directos). Posteriormente el Ingeniero de la Portilla propone que el avalúo se hiciera con un carácter comercial considerando la productividad del inmueble. Tomando en cuenta las rentas reales o efectivas, y las estimadas cuando no estuviera rentado; además de las deducciones por gastos del impuesto predial, consumo de agua, administrativos y de conservación, y los vacíos efectivos o virtuales, con el fin de obtener un producto líquido anual que capitalizado a una tasa de interés acorde con el tipo de inmueble por valuar diera el valor de capitalización del mismo. Promediando el valor físico y el de capitalización se llegaba al valor comercial.

En la década de 1930 a 1940 la Federación delegó a los estados el gravamen a la propiedad o posesión de bienes raíces, originando con ello la necesidad de crear los catastros estatales como una herramienta para el cobro del Impuesto Predial.

El 31 de octubre de 1941, se establece la Ley General de Bienes Nacionales.

A partir del primero de enero de 1942, entra en vigor la segunda ley de Hacienda del Distrito Federal que prolonga su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1952.

El 13 de julio de 1950, se publica el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la cual funcionaría como un cuerpo colegiado y estaría integrada por tres sectores: el gubernamental, las instituciones nacionales de crédito y el de los colegios de arquitectos y de ingenieros civiles. A lo largo de los años 50's, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cuantificar el gravamen sobre utilidades en las operaciones de compraventa, establece en su Ley del Impuesto Sobre la Renta la obligación para que, mediante avalúo bancario se fijara el valor del inmueble al día primero de enero de 1962, para el causante que quisiera realizar cualquier operación de enajenación. Esto trajo un aumento en la demanda de los avalúos bancarios. Posteriormente se obligó a los notarios públicos a solicitar el avalúo para los efectos de compraventa. El Distrito Federal empezó a recaudar el impuesto de traslación de dominio con los avalúos iniciales que sobrepasan los \$200.00 de valor catastral, con lo que se obtuvo una mayor recaudación e hizo obligatorio los avalúos para todos los casos. Además redujo la vigencia del avalúo de un año a seis meses.

Hasta el año de 1976, la Dirección de Catastro e Impuesto Predial utilizaba para el registro de predios, métodos tradicionales de levantamientos topográficos a través de observaciones y trazos ortogonales,

lineales y polares que permitieron catastrar la superficie ocupada por 24,136 manzanas referidas en planos catastrales de 58 regiones diferentes.

Desde el año de 1977, se comenzaron a aplicar técnicas más avanzadas para la realización de levantamientos catastrales, mediante la introducción de sistemas aerofotogramétricos, cartográficos y de fotointerpretación, con el objeto de cubrir en su totalidad la circunscripción territorial del Distrito Federal. En ese mismo año se modifica la denominación de la Dirección de Catastro e Impuesto Predial por la Dirección de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz.

El desarrollo de las técnicas cartográficas experimentadas en el país, especialmente en la década que corrió de 1968 a 1978 con la creación y consolidación de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL, hoy INEGI), propició el desarrollo tecnológico en México en los campos de la Geodesia, la Topografía, la Fotogrametría y la Cartografía, así como el estímulo para la aplicación de estas técnicas a una diversidad de problemas, tales como: el inventario de los recursos naturales, la planeación de las obras de infraestructura, la planeación urbana y regional, y el catastro urbano y rural, solo por dar unos ejemplos. También, los gobiernos de los estados iniciaron el análisis, cuestionamiento y propuestas de mejoras de catastros en los ámbitos jurídico, administrativo y de valuación.

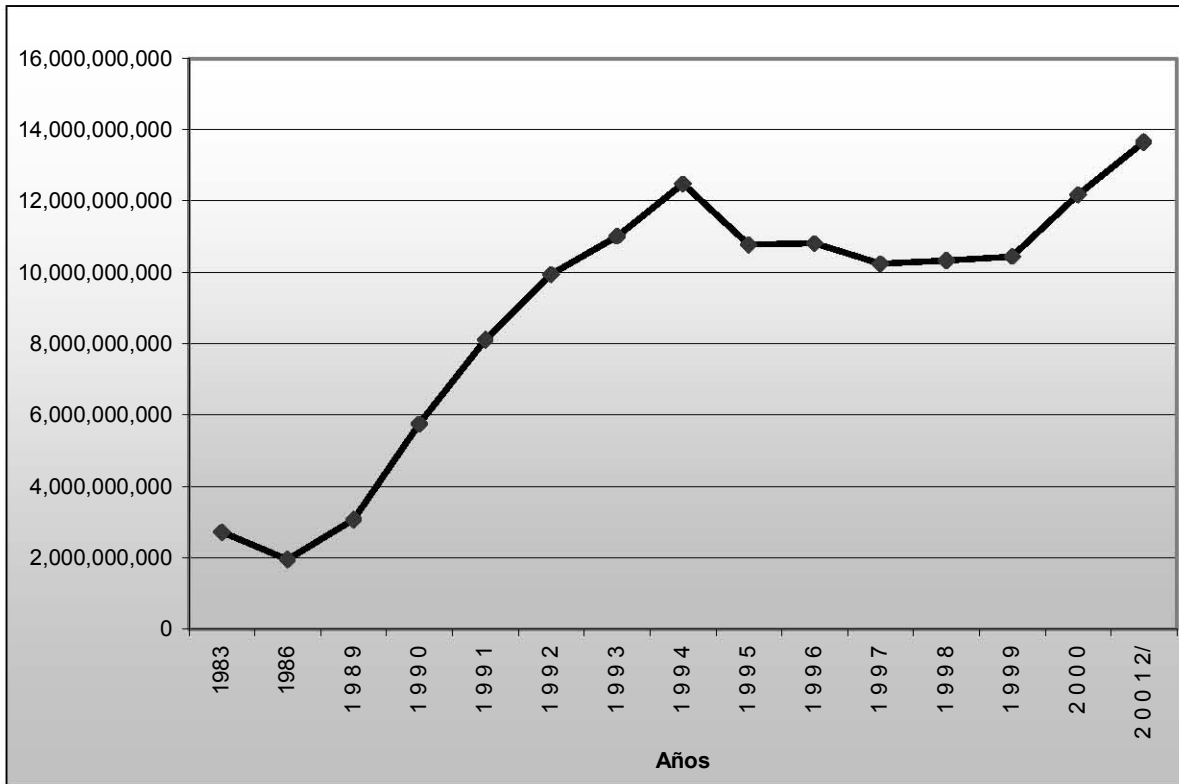
A nivel estatal se inició la vinculación de los catastros estatales con las instituciones productoras de información a nivel nacional, así como con la principal entidad financiadora de proyectos para el desarrollo, que es Banobras.

Tomado de: **Altamirano Praz, Guerner, “Impuesto predial”, Secretaria de finanzas, México 1997, Pp. 13 – 19.**  
**Larios Contreras, Cesáreo, “El catastro y las contribuciones inmobiliarias en México”, Hacienda municipal número 75, México, Junio de 2001, Pp. 70 - 71.**

### 3.5. Evolución del impuesto predial en México

En el cuadro de la recaudación del impuesto predial, obtenida en el periodo 1983 – 2001 a precios constantes de 2001, podemos apreciar como a partir de las reformas constitucionales del artículo 115 Constitucional, en las que se establece que el impuesto predial será percibido por el municipio, la recaudación de éstos se cae, para recuperarse más o menos en el año de 1989, volviendo a bajar en 1994, cuando fue la gran crisis económica del país, recuperándose poco a poco en últimas fechas.

**Gráfica Núm 4:**  
**Recaudación histórica del Impuesto Predial en México a precios constantes de 2001**



**FUENTE:** Elaborado con datos tomados de Indetec con base 2001 = 100.

Como se mencionó en el apartado 2.6, la recaudación por parte del Impuesto Predial ha sufrido constantes altibajos debido principalmente (con excepción del periodo 1994-1995 debido a la crisis económica) a las reformas que ha sufrido el artículo 115 Constitucional.

- a) En 1983 se realizó una profunda reforma:
  1. Se establece un régimen básico hacendario para el municipio, en el cual se determina que las legislaturas serán las que determinen las contribuciones, que en todo caso, serán todas aquellas que influyan en la propiedad inmobiliaria, serán municipales; además, los derechos que perciban por la

prestación de los servicios públicos a su cargo, las participaciones, según lo determinen las bases que establezca la propia Legislatura.

2. Se exentan de las contribuciones inmobiliarias todos los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.
  3. Se faculta a los municipios, para que aprueben sus Presupuestos de Egresos, conforme a los ingresos que la Legislatura les apruebe.
  4. El Congreso tiene la obligación de revisar las Cuentas Públicas Municipales.
- b) En 1987 se determinó el principio de representación proporcional para todos los municipios del país, y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.
- c) En 1999 se hace una propuesta de reforma en diferentes rubros del artículo, y el 23 de marzo de 2000 entró en vigor sobresaliendo lo siguiente:
1. Tratamiento a las exenciones a bienes de dominio público.
  2. Facultad municipal para proponer cuotas y tarifas de contribuciones.
  3. Ejercicio directo de la hacienda municipal.
  4. Facultad de proponer tablas de valores catastrales.
  5. Más autonomía en el manejo del patrimonio municipal.
  6. Dentro del artículo 5º transitorio, incluido en las reformas hechas al artículo 115 constitucional en el año de 1999 se establece que: *(...)las legislaturas de los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad(...).*<sup>12</sup>

A continuación se presentan los datos obtenidos del Indetec y deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 2001 = 100, donde se puede observar la evolución del impuesto predial en todos los estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, de donde se desprende que la recaudación del impuesto predial en la ciudad de México se encuentra por encima de la media de los estados.

---

<sup>12</sup> Santana Loza, Salvador y Sedas Ortega Cecilia; Op. Cit., pág. 32.



**Tabla 3: Recaudación histórica del Impuesto Predial por Entidad Federativa (a pesos constantes de 2001)**

Entidad	1983	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Aguascalientes	19,543,462	37,008,903	11,622,236	13,071,571	16,158,333	23,140,951	28,701,739	55,497,729
Baja California	39,086,924	37,138,607	104,063,592	149,502,671	245,479,432	280,221,652	294,142,003	322,426,381
Baja California Sur	20,594,186	41,245,904	28,962,607	43,114,155	54,676,454	51,680,531	61,872,626	69,181,250
Campeche	8,826,080	40,467,679	6,078,433	10,363,848	10,180,805	18,207,330	27,166,808	26,481,290
Coahuila	71,028,927	42,499,710	73,894,095	147,860,105	127,996,198	139,174,503	127,986,176	142,658,838
Colima	15,550,712	41,548,547	11,087,505	19,650,519	21,272,348	26,256,330	33,421,499	35,610,277
Chiapas	16,181,146	29,615,770	20,497,956	63,257,276	61,203,559	78,538,567	89,476,161	78,936,629
Chihuahua	91,833,257	73,023,408	100,354,275	194,793,737	282,439,691	314,697,498	367,084,566	503,297,588
<b>Distrito Federal</b>			<b>947,859,060</b>	<b>2,734,850,583</b>	<b>4,069,226,944</b>	<b>4,891,562,584</b>	<b>5,225,894,003</b>	<b>5,689,110,011</b>
Durango	46,021,701	37,570,954	36,923,947	25,874,150	20,748,479	19,044,885	77,507,919	66,178,079
Guanajuato	75,021,677	72,331,653	151,420,715	219,036,689	260,124,798	321,862,909	410,382,905	481,955,770
Guerrero	31,942,003	29,529,300	80,287,575	95,300,360	150,174,077	175,737,159	224,208,731	274,648,898
Hidalgo	235,782,414	61,609,448	33,764,070	34,748,194	50,199,140	71,983,911	72,933,367	89,016,125
Jalisco	881,767,387	327,200,210	155,881,479	234,908,386	348,671,654	344,116,518	313,541,630	644,430,865
México	239,354,875	114,917,833	698,536,409	624,308,689	763,458,142	956,777,585	1,104,209,882	1,091,292,268
Michoacán	69,557,914	44,661,445	37,498,370	51,885,082	58,047,181	55,928,310	63,815,060	82,429,762
Morelos	54,217,346	58,626,253	22,795,481	61,312,883	74,186,167	80,869,747	88,898,777	118,647,989
Nayarit	14,079,699	33,939,240	4,901,614	5,713,285	22,629,290	38,095,303	35,494,991	56,825,837
Nuevo León	188,709,989	115,566,353	31,200,442	114,937,265	184,148,429	372,136,982	491,275,735	594,101,083
Oaxaca	26,057,949	29,313,127	6,884,462	6,052,049	47,479,754	76,382,816	82,370,255	88,942,103
Puebla	40,768,082	32,771,903	62,399,200	78,055,611	97,406,843	119,200,213	133,526,135	202,930,866
Querétaro	25,637,660	42,197,067	18,911,679	23,902,750	20,834,926	92,324,894	107,905,238	112,814,152
Quintana Roo	65,355,018	79,984,195	50,918,005	59,644,215	87,910,953	119,952,207	141,534,020	165,367,663
San Luis Potosí	26,688,384	42,586,180	16,873,480	57,645,257	61,221,416	63,773,393	76,454,377	74,056,676
Sinaloa	100,028,903	125,077,987	132,612,866	254,299,326	276,391,470	260,145,048	328,874,457	352,416,779
Sonora	103,811,508	115,782,527	128,677,653	216,601,986	304,257,927	385,950,094	434,007,877	423,938,306
Tabasco	10,927,527	11,154,553	3,502,259	6,205,149	5,447,124	16,899,955	37,081,420	48,143,729
Tamaulipas	33,413,016	41,202,669	29,795,449	49,700,419	151,166,285	178,065,917	169,148,317	193,561,498
Tlaxcala	5,463,764	6,009,623	2,157,050	3,395,042	4,045,763	7,285,708	10,509,107	13,185,684
Veracruz	111,166,575	81,929,757	24,692,306	92,758,478	159,697,278	266,340,378	254,045,607	276,687,641
Yucatán	25,427,515	37,700,658	10,364,059	15,879,523	19,163,358	36,553,768	32,530,024	37,300,798
Zacatecas	25,007,226	59,145,070	23,421,917	39,827,030	61,056,714	57,964,031	59,261,546	69,782,056
<b>TOTAL</b>	<b>2,718,852,825</b>	<b>1,943,356,535</b>	<b>3,068,840,245</b>	<b>5,748,456,283</b>	<b>8,117,100,931</b>	<b>9,940,871,675</b>	<b>11,005,262,960</b>	<b>12,481,854,621</b>
<b>Elaborado con datos tomados de Indetec con base 2001 = 100.</b>								

**Tabla 3: Recaudación histórica del Impuesto Predial por Entidad Federativa (a pesos constantes de 2001)**

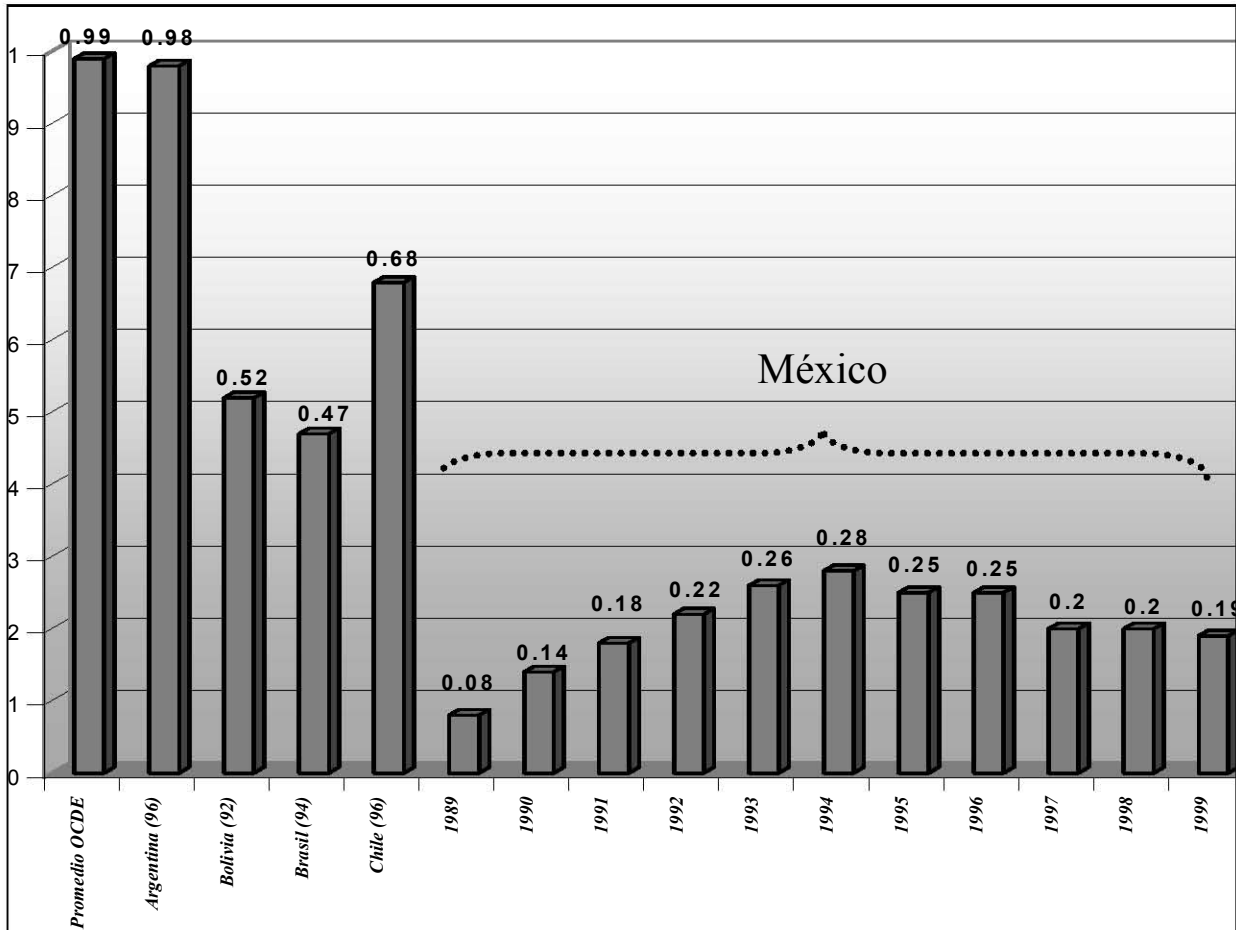
Entidad	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>2/</sup>
Aguascalientes	46,447,376	38,310,828	47,518,169	51,269,140	51,612,057	60,243,328	65,738,185
Baja California	290,664,708	241,204,747	243,384,340	253,146,824	244,012,454	290,363,226	338,892,133
Baja California Sur	54,086,263	46,987,163	49,528,992	53,064,362	62,352,697	72,513,608	80,779,160
Campeche	29,113,419	19,552,786	18,369,265	18,316,449	22,393,976	24,226,972	27,353,310
Coahuila	136,119,841	136,415,946	125,194,119	145,378,764	150,768,098	181,449,526	197,306,810
Colima	29,333,516	27,682,905	33,926,227	36,832,772	37,375,770	43,596,829	50,115,234
Chiapas	69,702,113	67,542,237	66,068,730	68,761,882	62,770,985	77,769,296	89,741,164
Chihuahua	399,792,183	340,308,012	327,131,902	345,750,066	344,406,657	438,570,125	478,625,437
<b>Distrito Federal</b>	<b>4,965,796,236</b>	<b>5,283,482,234</b>	<b>4,857,948,261</b>	<b>4,989,714,631</b>	<b>5,031,320,300</b>	<b>5,746,569,121</b>	<b>6,339,463,134</b>
Durango	56,041,247	53,589,447	56,266,052	53,203,354	56,174,577	54,517,561	58,687,445
Guanajuato	392,905,696	357,668,994	333,167,092	324,151,474	332,069,477	381,978,079	446,025,717
Guerrero	266,244,571	263,358,986	295,067,774	133,506,258	137,016,183	162,471,047	190,338,781
Hidalgo	74,902,727	72,511,296	87,367,105	98,715,265	72,911,315	82,889,045	94,572,916
Jalisco	498,913,068	537,101,491	511,775,022	533,088,198	517,096,926	665,337,731	704,790,483
México	961,330,516	1,075,047,681	942,726,056	963,302,979	989,062,371	1,111,596,229	1,315,628,953
Michoacán	83,935,588	82,036,829	95,241,097	108,940,755	110,832,731	155,210,683	173,635,124
Morelos	111,994,710	121,877,257	116,613,482	116,457,766	103,044,088	159,154,050	201,155,171
Nayarit	38,677,282	32,357,583	43,091,402	57,876,935	55,366,723	39,386,402	52,065,163
Nuevo León	543,581,516	496,335,762	490,188,405	501,399,127	515,577,049	592,253,209	684,741,157
Oaxaca	76,103,113	61,690,815	53,950,632	47,953,042	47,391,086	49,508,289	58,870,148
Puebla	199,052,560	155,640,692	161,363,530	160,053,738	190,344,616	206,291,107	220,811,241
Querétaro	112,012,816	102,145,595	117,613,293	101,655,710	112,328,082	152,612,682	204,585,848
Quintana Roo	143,912,756	145,370,823	156,513,403	165,000,599	190,387,177	218,693,848	244,005,385
San Luis Potosí	68,384,084	68,095,065	76,613,972	70,971,603	84,506,778	93,267,780	107,734,685
Sinaloa	275,487,324	264,388,331	235,901,950	247,837,106	222,261,095	253,721,152	280,713,432
Sonora	319,328,478	279,466,806	255,121,644	223,680,479	224,546,694	262,952,989	296,739,901
Tabasco	37,306,824	37,742,033	35,345,572	45,651,780	46,531,633	52,840,865	61,321,062
Tamaulipas	165,887,526	137,202,872	141,302,912	151,230,778	168,543,412	240,165,069	231,813,030
Tlaxcala	12,914,955	16,208,790	13,916,497	13,803,543	12,608,595	17,453,109	20,282,672
Veraacruz	222,622,172	171,277,692	168,797,662	161,255,933	153,706,172	180,542,321	206,338,255
Yucatán	40,634,445	39,598,284	41,140,394	40,493,670	39,473,950	50,204,530	66,016,875
Zacatecas	54,762,692	43,627,293	41,023,537	48,103,818	51,101,566	58,024,597	67,194,203
<b>TOTAL</b>	<b>10,777,992,322</b>	<b>10,815,827,276</b>	<b>10,239,178,490</b>	<b>10,330,568,800</b>	<b>10,439,895,291</b>	<b>12,176,374,409</b>	<b>13,656,082,214</b>

Elaborado con datos tomados de Indetec con base 2001 = 100.

2/ Cifras preliminares.

El hecho de que la recaudación del impuesto predial en México sea tan baja se debe a diferentes factores, como deficiencias en la administración del mismo impuesto (como se mencionó en el apartado anterior), pero la más importante es el hecho de que los valores unitarios de suelo y de construcción, base para la determinación del impuesto predial, se encuentran por debajo de los valores reales de mercado. Pero este tema lo retomaremos más adelante.

**Gráfica Núm. 5**  
**Predial como porcentaje del Producto Interno Bruto**



**Fuente:** Elaboración propia con base de datos de: Budebo, Mario Gabriel, “Política de ingresos y federalismo fiscal”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como podemos observar en la gráfica anterior, en los últimos años el porcentaje del impuesto predial en México, tiende a incrementarse desde 1989, pero comienza a descender a partir de 1994, como ya se había mencionado, año de la gran crisis mexicana.

Con los datos anteriores, queda demostrado que, a pesar de la importancia del impuesto predial, la recaudación de este impuesto como proporción del Producto Interno Bruto es demasiado baja. Lo que tiene repercusiones negativas que limitan los recursos de los municipios.

#### **Cuadro Núm. 4**

##### **Antecedentes históricos del impuesto predial en México (1982 – 2000)**

El 31 de diciembre de 1982, entra en vigor una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, sustituyendo a la vigente hasta ese año. En esa ley se transforma el impuesto de traslado de dominio en el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), cuya administración se mantiene centralizada hasta 1989. Durante el mes de junio de ese mismo año se incorpora al proceso de desconcentración y simplificación de la administración tributaria que ya regía en otros gravámenes, el ISAI, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a los contribuyentes vinculados con operaciones de transmisión o adquisición de la propiedad raíz.

En el año de 1983, el panorama nacional en materia de catastro era de aceptación general del ejercicio de dicha función por parte de las autoridades estatales y de reconocimiento institucional de que la información el él contenida constituía una herramienta invaluable para la planeación del desarrollo nacional y con aplicaciones múltiples, pero que al mismo tiempo tenía graves dificultades para lograr su aplicación. En ese mismo año el artículo 115 constitucional es reformado, y establece (entre otros aspectos) que los municipios deben recibir las contribuciones inmobiliarias, entre las que destaca, por su cuantía y potencial el Impuesto Predial, aunque la propia reforma establecía que los municipios podían convenir con los estados para que éstos continuaran administrando dichos impuestos, como de hecho sucedió en la mayor parte de la República Mexicana. Esta medida, fue un intento por fortalecer al federalismo y ocasionó que los gobiernos estatales se sintieran desmotivados para realizar la valuación de los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción territorial, la cual sirve de base para la aplicación de las contribuciones, y consecuentemente la recaudación del impuesto predial se estancó, llegando al grado en algunas entidades federativas a ser incosteable la recaudación de éste impuesto, pues los costos administrativos para cobrarle a cada contribuyente superaban los montos a recibir de éstos.

En 1984 la Dirección de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz se transforma en la Subsecretaría de Ingresos Locales. En 1985 la Subsecretaría de Ingresos Locales cambia de nombre por el de Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, adscribiéndose a ella las Direcciones del Sistema Cartográfico Catastral y la de Valuación e Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

El primero de enero de 1990, entraron en vigor las reformas y adiciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que se encontraba vigente desde el 31 de diciembre de 1982, introduciendo diversas disposiciones entre las que destacan la obligatoriedad que corresponde a los propietarios y poseedores de bienes inmuebles de autodeterminar el valor catastral y el impuesto predial de conformidad con las características físicas de cada caso en lo particular. De igual forma se modifica la tarifa del impuesto predial introduciendo una nueva tasa con carácter progresivo acorde con el valor de los inmuebles y complementada con un sistema de descuento a los predios de uso habitacional. Otro aspecto relevante con respecto a la ley, concierne a la forma en se actualizaron los valores unitarios de suelo y construcción con fundamento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor emitido por el Banco de México. Adicionalmente señala que los avalúos con fines fiscales solamente podrían ser practicados por las instituciones de crédito, sociedades civiles o mercantiles debidamente autorizadas por la autoridad fiscal, realizados con el auxilio de peritos registrados ante la Tesorería del Distrito Federal; establece los requisitos que deberán cumplir los peritos valuadores y las sanciones que serán aplicables en los casos que no se ajusten a los procedimientos y lineamientos técnicos emitidos por la Autoridad Fiscal.

La tesorería del Distrito Federal, en el año de 1991, emitió el Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria y de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores para el Distrito Federal, con lo que se dispone de un marco regulador de la actividad valuadora con fines fiscales.

En 1995 entra en vigor el primer Código Financiero del Distrito Federal, el cual integra los asuntos relacionados tanto con el ingreso como el gasto del Departamento del Distrito Federal.

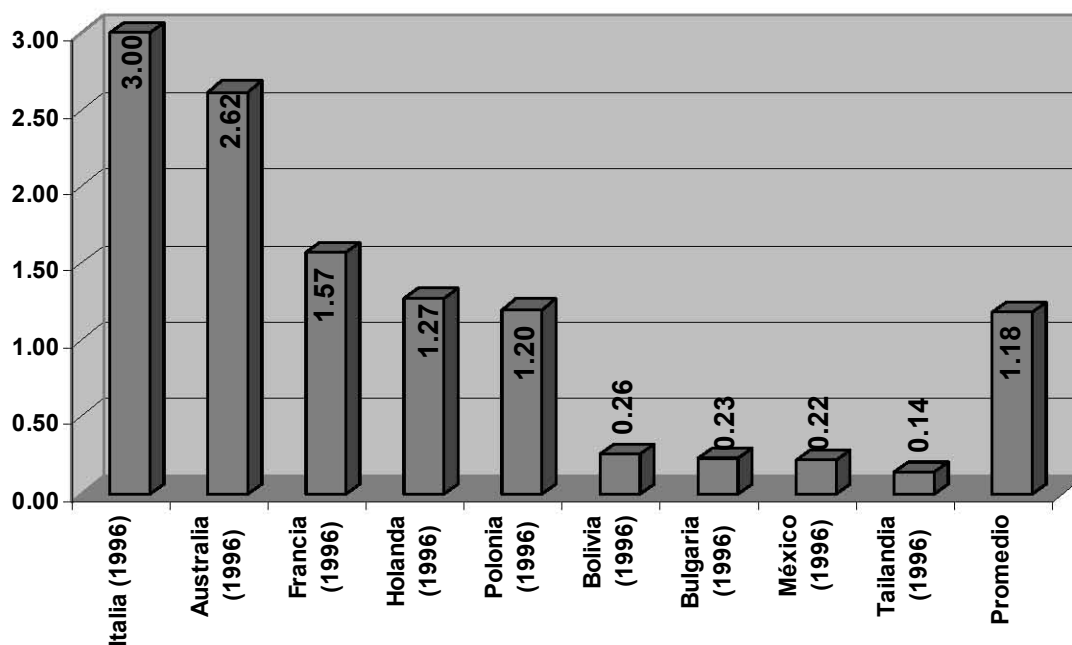
Con la aprobación de la nueva reforma constitucional municipal, publicada en diciembre de 1999, con vigencia a partir de marzo de 2000, tres son los puntos en los que se ocupa ésta reforma en materia de contribuciones inmobiliarias: el primero de ellos, el Constituyente limita la exención que había otorgado en forma genérica a todos los bienes de dominio público de la federación, estados o municipios, respecto de las contribuciones inmobiliarias. En un afán de incrementar los ingresos de los municipios por esos conceptos que son los principales renglones de sus ingresos propios, el Constituyente excluyó de la exención otorgada a los bienes de dominio público a aquellos que sean utilizados por entidades paraestatales (empresas de participación y fideicomisos) o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. En segundo término, el Constituyente establece la obligación de que los ayuntamientos propongan ante el congreso estatal respectivo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Dos fenómenos se presentaban relacionados con ésta función: por una parte, había desinterés por un gran número de los ayuntamientos por participar en la formulación de las tablas de valores y por otra a los ayuntamientos que sí tenían ese interés legalmente no les era permitida su participación en las funciones catastrales. Así que el proceso de formulación y aprobación de las tablas de valores catastrales era ajeno a los ayuntamientos, y solamente se les entregaba un producto terminado. Con ésta nueva obligación, los ayuntamientos deben involucrarse directamente en las funciones catastrales, aún cuando éstas no estén a su cargo, en forma integral. Por último, el Constituyente dispuso que las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes, a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad. Con ésta medida, el constituyente toma las medidas pertinentes en un asunto que requería solución. A lo largo de la Historia los valores unitarios, tanto de suelo como de construcción han estado muy por debajo de los valores de mercado, siendo una de las causas del bajo rendimiento de las contribuciones inmobiliarias, cabe aclarar que el Constituyente solo se refirió a los valores unitarios de suelo, no así a los de construcciones. Si al equiparar los valores unitarios de suelo a los valores de mercado de la propiedad, resultare un impuesto muy elevado, en virtud de que las tasas que deben aplicarse a dichos valores fueren muy altas, el Constituyente instruyó para que se hicieran las adecuaciones a las tasas aplicables, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Tomado de: Altamirano Praz, Guerner, *"Impuesto predial"*, Secretaria de finanzas, México 1997, Pp. 19 – 22.  
Larios Contreras, Cesáreo, *"El catastro y las contribuciones inmobiliarias en México"*, Hacienda municipal número 75, México, Junio de 2001, Pág. 72.  
Zarzoza Escobedo, José Antonio, *"Evolución de las contribuciones inmobiliarias en México"*, Hacienda municipal número 72, México, Septiembre de 2000, Pág. 13.

### **3.6. Los impuestos a la propiedad en otros países (comparativo)**

Como ya se había mencionado, el impuesto predial es el ingreso propio más importante para los municipios, sin embargo, aún a nivel nacional y en comparación con el Producto Interno Bruto (PIB), dicho impuesto representa poco más del 0.2 por ciento y si lo comparamos con algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o de América del Sur, se encuentra por debajo de la media.

**Gráfica Núm. 6**  
**Impuesto Predial como porcentaje del Producto Interno Bruto**



**Fuente:** Elaboración propia con base de datos de: Tijerina Guajardo, José Alfredo; Medellín Ruiz, Antonio, “*La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*”, Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), México Octubre, 1999, pág. 21.

La situación se agrava al hacer la comparación entre los ingresos locales y el PIB de algunos países en el mundo, la media del impuesto predial en estos países sobrepasa el 1 por ciento, exactamente es de 1.18 por ciento, y el de México apenas sobrepasa el 0.2 por ciento.

**Tabla 4: Ingresos del gobierno local como porcentaje del PIB**

País	Ingreso total	Ingreso Corriente	Cargos por servicios	Impuesto predial	Impuestos indirectos	Impuestos al ingreso	Deuda pública	Otros ingresos
Canadá (1991)	34.59	26.38	1.56	3.69	5.30	6.40	3.75	5.70
Dinamarca (1995)	32.68	17.80	2.02	1.01	0.02	14.51	-0.47	0.72
Suiza (1995)	24.87	18.74	4.83	1.87	0.52	9.51	0.77	1.24
Brasil (1993)	20.20	13.63	0.20	0.35	6.48	0.00	3.00	3.59
Alemania (1991)	19.64	15.38	2.71	0.80	2.36	7.03	1.05	1.43
Austria (1995)	19.54	14.00	3.98	0.49	3.12	3.77	0.99	1.65
E.U.A. (1995)	19.37	13.27	1.86	2.88	3.87	2.34	-0.71	3.03
Noruega (1995)	19.31	12.04	2.59	0.81	0.05	7.32	0.72	0.56

### Capítulo 3. Un impuesto local clásico: el impuesto predial

Africa del Sur (1995)	19.14	4.52	1.76	1.53	0.20	0.00	0.10	0.93
Australia (1996)	17.09	9.07	2.38	2.62	2.83	0.00	-2.15	3.40
España (1994)	16.44	6.89	0.76	1.76	1.85	0.68	1.23	0.61
Holanda (1996)	15.71	4.13	1.62	1.27	0.16	0.00	-0.37	1.45
Rusia (1995)	15.16	12.97	0.04	1.20	2.67	6.89	0.38	1.79
India (1994)	13.17	8.77	0.90	0.09	4.65	0.00	2.01	1.11
Italia (1996)	12.99	4.56	0.66	3.00	0.00	0.00	0.20	0.70
Reino Unido (1995)	12.17	3.24	0.63	0.02	0.00	0.00	0.52	2.07
República Checa (1996)	11.16	6.63	1.05	0.26	0.05	4.24	0.48	0.56
Polonia (1996)	10.23	6.44	2.28	1.20	0.33	2.09	0.13	0.41
Francia (1996)	10.06	6.59	1.43	1.57	0.53	0.71	0.15	2.19
Bolivia (1996)	9.55	4.07	0.26	0.26	2.12	0.09	-0.05	1.39
México (1996)	7.85	2.53	0.67	0.22	0.05	0.16	0.71	0.73
Israel (1994)	7.57	4.26	0.67	2.20	0.00	0.00	0.42	0.98
Bulgaria (1996)	6.33	4.13	0.45	0.23	0.11	3.06	-0.01	0.27
Zimbabwe (1991)	4.21	4.12	2.40	1.05	0.08	0.00	0.28	0.30
Indonesia (1993)	2.39	0.75	0.06	0.16	0.19	0.00	0.10	0.15
Tailandia (1996)	1.66	1.11	0.13	0.14	0.84	0.00	-0.12	0.12
Promedio	14.74	8.69	1.46	1.18	1.48	2.65	0.51	1.43

**Tomado de:** Tijerina Guajardo, José Alfredo; Medellín Ruiz, Antonio, Op. Cit., pág. 21.

De acuerdo con Tijerina (...) *El Ingreso Total se refiere a los recursos provenientes de ingresos tributarios, no tributarios, transferencias, ingresos de capital y deuda pública. El Ingreso Corriente se define como la diferencia entre el ingreso total y las transferencias recibidas provenientes de otros niveles de gobierno y los ingresos de capital. En el caso de México se restan del ingreso total, las participaciones, las transferencias y subsidios federales. Los cargos por servicios se refieren a los ingresos provenientes de cuotas, cargos administrativos por servicios prestados, ventas incidentales y no industriales, multas y penas. Para México se incluyen los derechos, productos y aprovechamientos. Los impuestos indirectos se refieren a los impuestos sobre bienes y servicios domésticos; entre estos se encuentran el IVA, impuestos al consumo, impuestos especiales sobre el alcohol, tabaco, impuestos en servicios específicos como el teléfono, etc. Para México se incluyen impuestos sobre diversiones, bebidas alcohólicas, impuestos sobre hospedaje, etc. Los Impuestos sobre el ingreso se refieren al impuesto sobre el ingreso personal, impuesto sobre sueldos y salarios, impuesto sobre dividendos o intereses, sobre pensiones, sobre nómina, sobre ganancias de capital, e impuesto corporativo. En México se refiere principalmente al impuesto a la nómina. En otros ingresos se incluyen los recursos de contribuciones a la seguridad social, ingresos de propiedades y empresariales (renta de propiedades del gobierno, intereses, dividendos, excedentes de operación de empresas*

*departamentales o públicas, ingresos de instituciones financieras públicas y empresas públicas no financieras). En México, el rubro de otros ingresos se refiere a los ingresos por otros impuestos adicionales, por cuenta de terceros, disponibilidades y otros ingresos. Para México se incluye a los municipios, los estados y el Distrito Federal (...)*<sup>13</sup>

Esta situación es de llamar la atención, pues el impuesto predial en México es la fuente de ingresos más importante a nivel local, y aún así la recaudación es muy baja.

### **3.7. El marco legal (legislación fiscal) del impuesto predial en el Distrito Federal**

Las bases jurídicas en que se sustenta el cobro del impuesto predial en la Capital de la República, están planteadas en el Código Financiero del Distrito Federal en función de los requerimientos que en materia de política y administración fiscal, garantizan a los contribuyentes una mayor equidad tributaria.

Claro está, los fundamentos los encontramos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su capítulo II, artículo 31, fracción IV establece que:

*(...)Es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que reside de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (...)*

En el artículo 36 de la propia Constitución se señala que son obligaciones del ciudadano de la república:

*(...) Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista (...)*

#### **3.7.1. Código Financiero del Distrito Federal**

Partiendo de lo que señala nuestra Constitución, el Código Financiero del Distrito Federal establece las obligaciones a que están sujetas las personas físicas y morales del pago de las contribuciones. Asimismo, señala que las contribuciones relacionadas con los bienes inmuebles son:

1. Impuesto Predial
2. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, y
3. Contribuciones de mejoras

Con el propósito de establecer una relación clara respecto de las contribuciones ligadas a los bienes inmuebles, es necesario establecer la definición de bien inmueble:

---

<sup>13</sup> Tijerina Guajardo, José Alfredo; Medellín Ruiz, Antonio, “La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”, Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), México Octubre 1999, pág. 21.



(...)

*Bien Inmueble: es el suelo y construcciones adheridas a él, las plantas y los árboles que estén unidos a la tierra, es todo aquello que encontrándose de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido, así como los derechos reales del inmueble*

(...)<sup>14</sup>

El Código Financiero señala, en su artículo 29, que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, son de aplicación estricta, son normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

En tal sentido, en su artículo 30, se establece la obligación de los contribuyentes a presentar mediante formas aprobadas por la autoridad fiscal, declaraciones para el pago de las contribuciones, existiendo por parte de la autoridad, propuestas de declaraciones para facilitar el cumplimiento de dichas obligaciones, y se aclara que éstas no poseen el carácter de resoluciones fiscales, por lo que no relevan a los contribuyentes de la presentación de las declaraciones que correspondan.

Asimismo, el Código Financiero, establece en su artículo 63, la obligación de los contribuyentes de inscribirse a los padrones del Distrito Federal y proporcionar a las autoridades fiscales los datos o información que se les soliciten, directamente relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Por otra parte, en el artículo 70 se señala que deberán dar toda clase de facilidades y acceso a sus inmuebles a las autoridades competentes para que realicen las labores catastrales y para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

El artículo 71 nos menciona que la autoridad fiscal está facultada entre otras cosas, para ordenar y practicar visitas a los contribuyentes, con el propósito de verificar, clasificar y valorar toda clase de bienes relacionados con las obligaciones fiscales. Asimismo, practicar avalúos de bienes inmuebles y revisar los avalúos que presenten los contribuyentes. Podrá determinar presuntamente el valor de los inmuebles utilizando datos aportados por los contribuyentes en las declaraciones de cualquier contribución, información proporcionada por terceros, datos indirectos de investigación económica, geográfica o de cualquier otra clase para tener mejor conocimiento del territorio del Distrito Federal y de los inmuebles que en él se asienten.

En el artículo 148 del mismo Código está plasmado quién debe declarar y pagar el impuesto predial, las personas físicas y morales propietarias de inmuebles en el Distrito Federal y/o en su caso, los poseedores de los mismos (cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible). Los propietarios y/o los poseedores deberán determinar y declarar en los formatos oficiales el valor catastral de los inmuebles, presentándolo en las oficinas autorizadas durante los dos primeros meses de cada año, así como en los supuestos y plazos señalados por la legislación vigente.

---

<sup>14</sup> Altamirano Praz, Guermes, pág. 30.

Siguiendo este orden de ideas, el Código Financiero establece en su artículo 149 que la base del impuesto predial será el valor catastral del inmueble, el cual deberá ser determinado por los contribuyentes.

El artículo 35 establece que dicha valuación podría ser mediante avalúo practicado por perito valuador autorizado en el que se establezca el valor real del inmueble. Cabe señalar, que la metodología aplicada en este caso atiende principalmente a la valuación individual, trabajo realizado por un solo valuador, el cual define inicialmente el objeto del avalúo obteniendo datos con los que realiza un reporte escrito o avalúo. En él describe pormenorizadamente las características del inmueble fundamentándolo con la aplicación de diversos métodos de valuación.

Con el objeto de facilitar el cumplimiento del pago del impuesto predial a los contribuyentes, la autoridad les proporciona en formato oficial, una propuesta de determinación del valor catastral y del pago del impuesto correspondiente, si éstas son aceptadas y además concuerdan con la realidad, dicho formato se deberá presentar en las oficinas autorizadas, en caso contrario, el contribuyente podrá si así lo prefiere, determinar el valor catastral del inmueble aplicando para ello:

1. Los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 del Código Financiero (base valor)
2. Mediante la realización de avalúo en los términos antes citados.

Asimismo, en el artículo 149 fracción II, cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal del inmueble (es decir cuando se arrenda dicho inmueble), deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral que resulte más alto, entre el determinado de la aplicación de los valores catastrales (base valor) y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones. En el siguiente capítulo se encontrará una especificación más a detalle del cálculo.

### **3.8. Estadísticas del predial en el Distrito Federal**

Como lo señalamos en el apartado 2.3 de éste trabajo, es necesaria una autonomía entre los diferentes niveles de gobierno para que exista un verdadero régimen federal, que existan órganos propios y posean competencias exclusivas, es decir, que las competencias se distribuyan entre los estados miembros y la Federación. A la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros que caracteriza la organización federal, corresponde la facultad atribuida a cada uno de ellos de establecer sus propios impuestos y de proporcionarse los ingresos necesarios para financiar sus gastos que suponen las actividades a su cargo. Es decir, para que prevalezca un régimen federal debe existir una autonomía financiera de los niveles locales de gobierno.

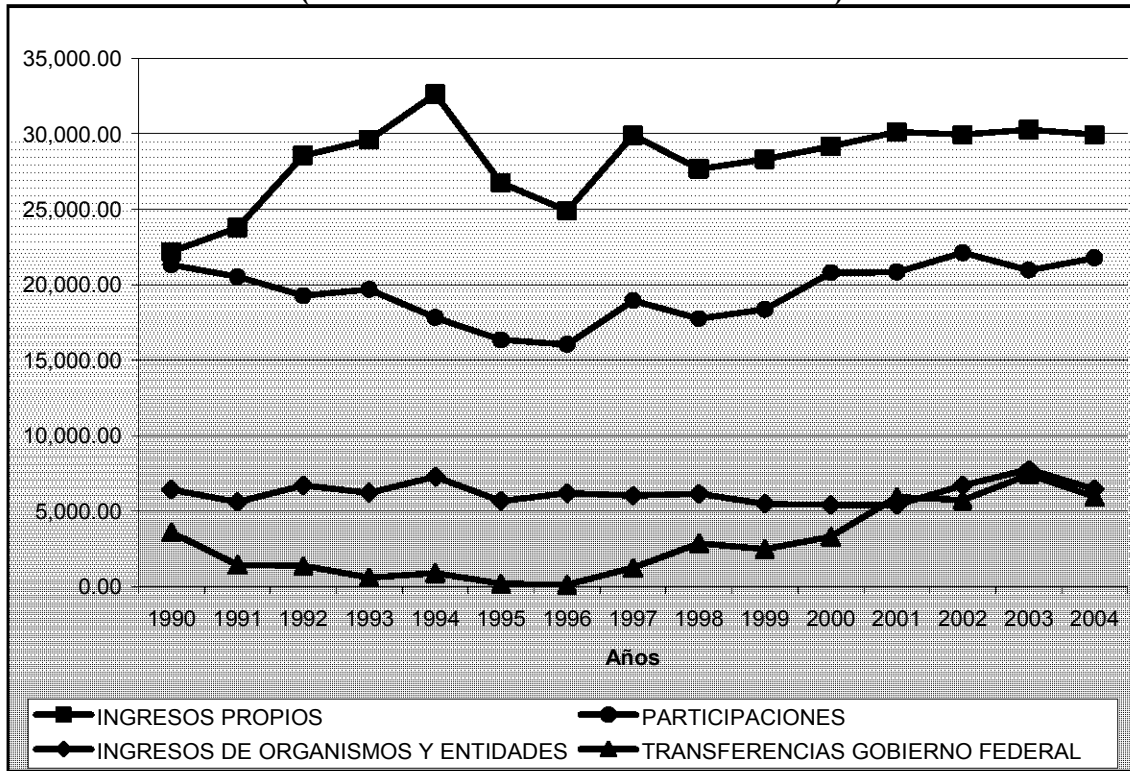
**Tabla 5:  
INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL 1990-2004 CIFRAS AL CIERRE DEL  
EJERCICIO EN MILLONES DE PESOS (A PRECIOS CONSTANTES DE 2001)**

AÑO	INGRESOS PROPIOS	PARTICIPACIONES	INGRESOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES	TRANSFERENCIAS GOBIERNO FEDERAL	TOTAL
1990	22,193.72	21,332.03	6,438.62	3595.16	53,559.53
1991	23,811.82	20,541.78	5,626.00	1459.63	51,439.23
1992	28,567.67	19,299.46	6,722.28	1382.55	55,971.96
1993	29,615.48	19,708.40	6,217.85	616.04	56,157.77
1994	32,647.63	17,833.19	7,292.69	901.77	58,675.28
1995	26,772.05	16,354.30	5,693.40	186.51	49,006.27
1996	24,935.55	16,058.76	6,195.39	140.51	47,330.21
1997	29,933.08	18,974.53	6,030.91	1249.66	56,188.17
1998	27,687.02	17,765.85	6,165.22	2896.05	54,514.14
1999	28,336.32	18,373.55	5,483.58	2501.99	54,695.43
2000	29,187.73	20,806.06	5,431.14	3329.63	58,754.56
2001	30,146.60	20,858.20	5,422.10	5956.10	62,383.00
2002	29,957.04	22,137.71	6,736.22	5745.65	64,576.62
2003	30,292.60	20,988.31	7,759.20	7431.54	66,471.64
2004	29,971.41	21,775.39	6,459.25	5974.62	64,180.67

Elaborado con datos tomados de [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf).  
Pag. 3. con base 2001 = 100.

Por tal motivo es importante la captación de ingresos propios para cualquier localidad, llámese Estado o Municipio, y para el Distrito Federal son vitales los ingresos propios que recauda, que han venido en constante ascenso desde 1990 hasta nuestros días.

**Gráfica Núm. 7**  
**INGRESOS TOTALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1990 – 2004**  
**CIFRAS AL CIERRE DEL EJERCICIO EN MILLONES DE PESOS**  
**(A PRECIOS CONSTANTES DE 2001)**



**Fuente:** Elaborado con datos tomados de [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf). Pag. 3. con base 2001 = 100.

Con relación a los ingresos propios del Distrito Federal, ha venido amentando su proporción, donde en 1990, representó un 41 % del total de recursos percibidos por el Distrito Federal, llegando a un 56 % en 1994, y disminuyendo año con año hasta el 2002, representando un 46 %, manteniéndose de manera regular hasta el 2004 con un 47 % del total de los ingresos captados por el Distrito Federal año en el cual se percibe un incremento, con esto nos podemos dar cuenta que la captación de ingresos propios representa la mayor parte de los recursos con que cuenta el Distrito Federal para hacer frente a sus necesidades de gasto.

Se estima que los impuestos son la principal fuente de recaudación de ingresos propios. Los impuestos recaudados por los gobiernos locales son el principal factor para que exista una verdadera autonomía financiera y para el Distrito Federal el Impuesto Predial es el más importante ya que de los impuestos que se estima se recaudaran para el 2005 el Impuesto Predial es el de mayor peso.

Desde la antigüedad hasta nuestros días el impuesto predial ha sido la principal fuente de financiamiento del gasto público del Distrito Federal, toda vez que al crecer la población y

la zona urbana, aumenta el número de contribuyentes por inmuebles habitacionales, industriales, comerciales, de servicios y de otros usos.

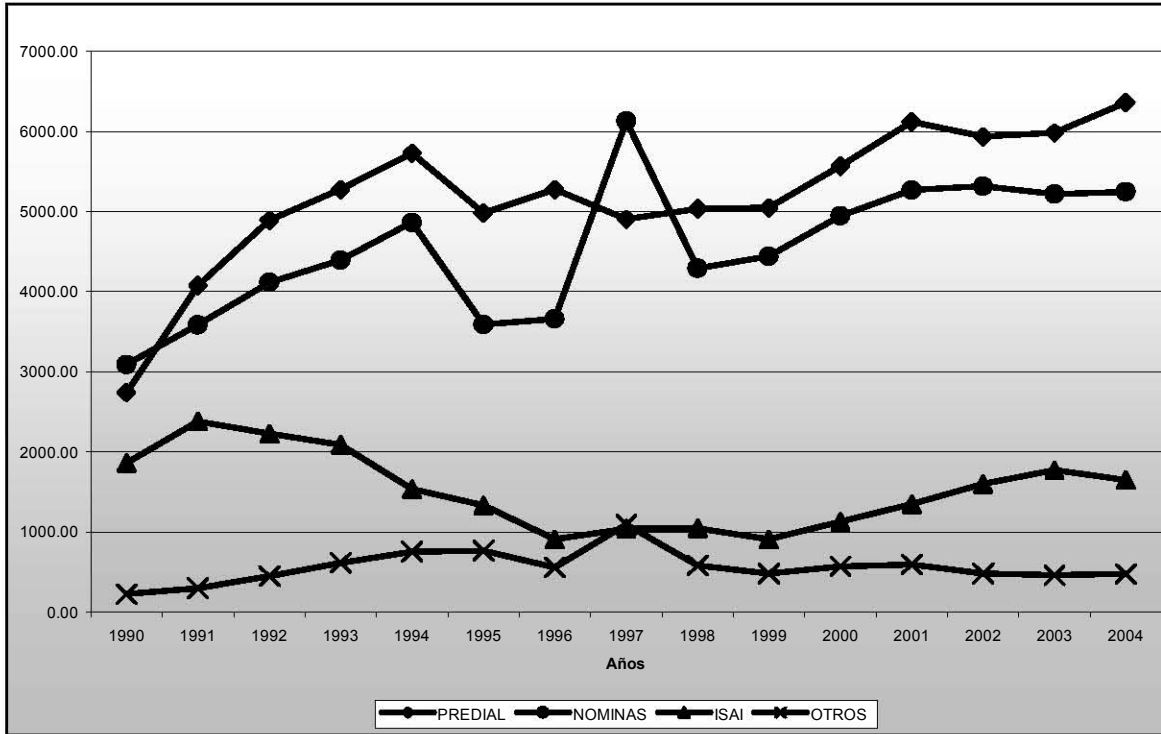
**Tabla 6:**  
**IMPUESTOS RECAUDADOS POR EL DISTRITO FEDERAL 1990-2004 CIFRAS AL CIERRE DEL EJERCICIO EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS (CONSTANTES DE 2001)**

<b>AÑO</b>	<b>PREDIAL</b>	<b>NOMINAS</b>	<b>ISAI</b>	<b>OTROS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1990</b>	2741.49	3093.27	1864.90	229.75	7,929.40
<b>1991</b>	4076.22	3589.52	2385.85	301.73	10,353.33
<b>1992</b>	4897.75	4118.53	2231.32	450.87	11,698.48
<b>1993</b>	5279.43	4394.06	2092.02	619.35	12,384.86
<b>1994</b>	5730.61	4869.14	1540.38	756.76	12,896.88
<b>1995</b>	4986.89	3591.74	1333.92	771.06	10,683.61
<b>1996</b>	5277.16	3663.80	909.69	561.27	10,411.92
<b>1997</b>	4910.01	6131.97	1046.60	1096.03	13,184.61
<b>1998</b>	5038.93	4293.09	1049.58	585.62	10,967.22
<b>1999</b>	5049.52	4443.32	910.51	485.30	10,888.66
<b>2000</b>	5571.12	4947.27	1132.92	574.81	12,226.12
<b>2001</b>	6124.80	5271.50	1349.30	596.70	13,342.30
<b>2002</b>	5936.93	5318.16	1605.34	485.86	13,346.28
<b>2003</b>	5985.72	5222.56	1775.12	464.54	13,447.94
<b>2004</b>	6365.21	5248.07	1651.17	478.54	13,743.00

Elaborado con datos tomados de [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf).  
Pag. 2. con base 2001 = 100.

La participación del impuesto predial en el total de ingresos por impuestos se ha venido acrecentado en los últimos años, en el año de 1990 representó el 35 % del total de los impuestos recaudados por el Distrito Federal, el impuesto sobre nominas el 69 %, mientras que el ISAI representaba el 24 %; hasta llegar en el 2004 a donde el Impuesto Predial representa el 46 %, el Impuesto sobre Nominas el 38 %, mientras que el ISAI participó con un 12 % del total de los impuestos recaudados, la tendencia creciente del impuesto predial se ve representada en la siguiente grafica.

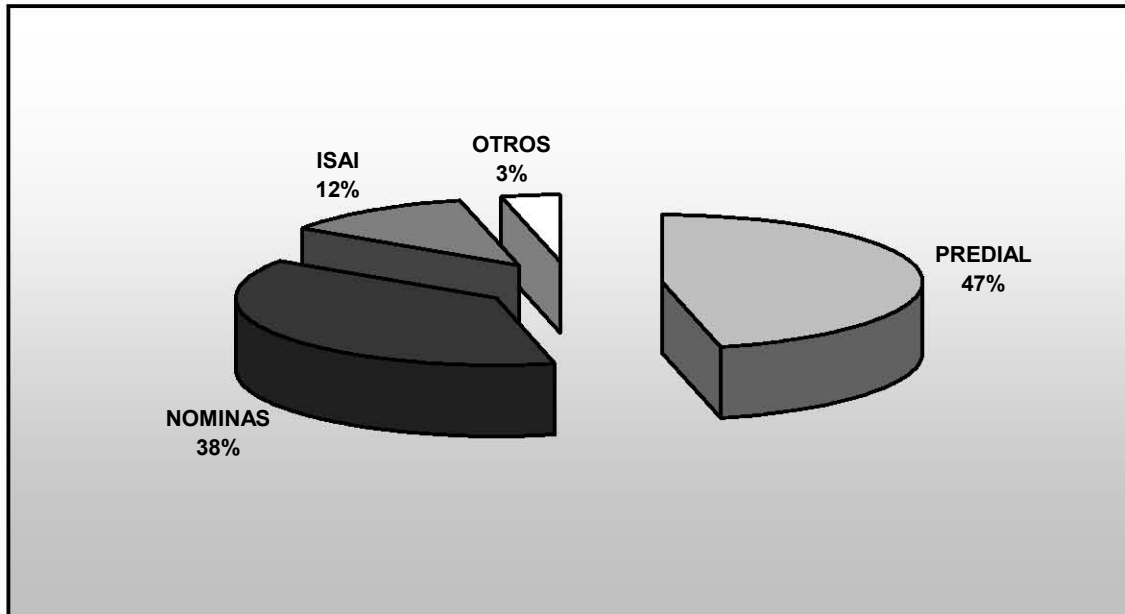
**Gráfica Núm: 8**  
**IMPUESTOS RECAUDADOS POR EL DISTRITO FEDERAL 1990-2004 CIFRAS**  
**AL CIERRE DEL EJERCICIO EN MILLONES DE PESOS**  
**(A PRECIOS CONSTANTES DE 2001)**



Fuente: Elaborado con datos tomados de [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf), Pag. 2. con base 2001 = 100.

Dadas las cifras que se presentaron con anterioridad, podemos concluir que el impuesto predial es la fuente de financiamiento más importante para sufragar el gasto de la ciudad más grande y poblada del mundo

**Gráfica Núm: 9**  
**IMPUESTOS RECAUDADOS POR EL DISTRITO FEDERAL 1990-2004**  
**(Porcentajes)**



Fuente: Elaborado con datos tomados de [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf), Pag. 2. con base 2001 = 100.

Esto significa que el impuesto predial representa poco menos de la mitad de los impuestos totales que recauda el Distrito Federal en materia de ingresos propios.

### 3.9. Conclusiones

En este capítulo se logró determinar la importancia de los impuestos a la propiedad inmobiliaria para los gobiernos locales en México, de lo cual podemos determinar que el impuesto predial es el principal impuesto por ser el que más recauda, dadas las condiciones físicas y geográficas del Distrito Federal por ser la ciudad más grande y poblada del mundo.

Según Félix Robles Muro el Impuesto Predial es una importante herramienta de política tributaria municipal por diferentes razones:

(...)

- *Es el principal tributo sobre la propiedad inmueble*
- *Es la principal fuente de ingresos de un municipio*
- *Es el instrumento promotor y regulador del desarrollo urbano*

- *Sus rendimientos influyen en el aumento o disminución del coeficiente de distribución de participaciones federales a municipios del Fondo de Fomento Municipal*
- *Promueve la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, la aplicación de tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas de baja capacidad de pago*
- *Sus recursos se utilizan para promover servicios públicos*
- *Sus rendimientos dependen tanto de su administración como de sus funciones técnico catastrales.*

(...)<sup>15</sup>

En el próximo capítulo analizaremos a el impuesto predial e su estructura y composición y aremos una propuesta valida para incrementar y optimizar su recaudación sin aumentar las tasas impositivas al valor de los inmuebles

---

<sup>15</sup> Roble Muro, Félix, “Política Fiscal en materia de tributos inmobiliarios”, Revista Hacienda municipal No 69, Indetec, México diciembre de 1999, pág. 90.



## Capítulo 4. Fortalezas y debilidades del impuesto predial en la Ciudad de México

Como se explica en el anterior capítulo, el impuesto predial es, entre las fuentes de ingreso a nivel local, de vital importancia pues representa poco más del 44 por ciento del total de los impuestos locales, y aproximadamente el 16 por ciento de los ingresos propios del Distrito Federal.

Ahora bien, no obstante que de la recaudación total que se hace en el país, el 41.5 por ciento lo recauda el Distrito Federal, el potencial de crecimiento de este impuesto es aún elevado. Y es que este monto elevado de participación que tiene la Ciudad de México se explica no sólo por el elevado desarrollo inmobiliario sino también por el hecho de que en el resto de las entidades federativas los atrasos en los sistemas de catastro locales determinan de manera fundamental los niveles de ingresos de dicho impuesto; esto motiva que la comparación relativa de la recaudación del Distrito Federal deba tomarse con absoluto cuidado.

Por ello, la finalidad de este último capítulo es presentar el análisis de la estructura y composición así como de la administración del impuesto predial en la Ciudad de México, presentando las fortalezas y debilidades que presenta, planteando una propuesta sencilla de incremento en el número de colonias catastrales tipo corredor de valor, que existen actualmente en la legislación local para el cobro de dicho impuesto, las cuales serán definidas a lo largo de este capítulo.

### 4.1. La estructura y composición del impuesto predial

Entre las ventajas que podemos encontrar en el impuesto predial están la de tener una base gravable (terrenos, casas habitación, construcciones comerciales e industriales, entre otras) inamovible; no interfiere con la estabilización económica; el costo por recaudarlo es bajo, y puede generar ingresos importantes; recae sobre los residentes; y permite fincar la responsabilidad de su gasto en el mismo nivel de gobierno que lo recauda.

Actualmente el impuesto predial en el Distrito Federal se puede pagar sobre dos bases:<sup>1</sup> la primera es la llamada *base valor*, en la cual, para determinar la base gravable se toma el valor del inmueble utilizando los valores de suelo y construcción aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La segunda modalidad es la llamada *base renta*, dentro de la cual, se toma el valor de la renta del inmueble, multiplicándose ésta por 2 y luego por un factor de 38.47 para

---

<sup>1</sup> Como se explicó en el Capítulo 3, para determinar la base de una contribución, se puede tomar una gran variedad de elementos entre los que se encuentran: el ingreso obtenido, el valor de las cosas o de las operaciones, el monto de la producción, los gastos erogados o cualquier otro indicador que pudiera establecerse como parámetro cuantitativo para determinar el monto de la contribución de que se trata.

determinar la base gravable y el resultado se multiplicará por otro factor de 10.0 y se le aplicará la tarifa correspondiente.

En el artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal se encuentran plasmadas estas modalidades de pago del impuesto predial en el Distrito Federal. En la fracción I de este Artículo se explica el procedimiento a seguir para determinar el valor de un inmueble en el formato base valor:

*Art. 149. (...) la base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes a través de la determinación del valor de mercado del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por una persona autorizada.<sup>2</sup>*

De acuerdo con el Código los valores unitarios serán difundidos por la Asamblea con base en los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, al igual que las características que tengan en común los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del Distrito Federal, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor y tipo corredor de valor.

**Cuadro Núm. 1  
Colonia catastral**

**Colonia catastral:** Una zona de territorio continuo del Distrito Federal, que comprende grupos de Manzanas o lotes la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en pesos por metro cuadrado, en atención a la homogeneidad observable en cuanto a características y valor comercial

**Colonia catastral tipo área de valor:** Grupo de Manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria

**Colonia catastral tipo corredor de valor:** Conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional, (tales como comercial, industrial, servicios, oficinas, entre otros, y/o mixtos –incluyendo habitacional–) y cuyo frente o frentes colindan con una vialidad pública del distrito federal, independientemente de su acceso o entrada principal, se ha convertido en un corredor de valor con mayor actividad económica y mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona.

Tomado de: **Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Valores unitarios de suelo, construcciones e instalaciones especiales, Pp. 1-3.**

La base gravable determinada mediante el avalúo directo, solo tendrá validez para el año en que haya sido hecho el avalúo para los dos siguientes, siempre y cuando, en cada uno de esos años el avalúo se actualice aplicándole un incremento porcentual igual a aquél en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios.

<sup>2</sup> Código Financiero del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2003, Artículo 149, pág. 92.

En la fracción II del mismo artículo se da seguimiento a la segunda forma de determinar el impuesto predial a pagar, el de la *base renta*,

*(...) cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a lo anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate (...)*<sup>3</sup>

En consecuencia, se multiplicará el total de la utilidad total obtenida, que corresponda a un bimestre por el factor 38.47 y lo que resulte de ésta operación, se multiplicará por otro factor de 10.0, a este resultado se le aplicará la tarifa que le corresponda según el artículo 152, fracción I del Código.

Finalmente, a la operación anterior se le aplica un descuento de acuerdo con lo siguiente: el resultado se multiplicará por el factor 0.42849 cuando el uso del inmueble sea no habitacional y por el factor 0.25454 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar. Cabe señalar que el Código establece que en ningún caso se pagará una cantidad inferior a la que como cuota fija se establezca en el rango "A" de la tarifa.

En el artículo 152 del Código se encuentra registrada la tarifa que debe de aplicarse a los valores catastrales obtenidos.

---

<sup>3</sup> Código Financiero del Distrito Federal, Op Cit, Pag. 93.

Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior
A	\$0.50	\$124,614.50	\$39.18	0.03157
B	124,614.51	249,229.00	78.53	0.05252
C	249,229.01	498,458.00	143.97	0.07282
D	498,458.01	747,687.00	325.47	0.08087
E	747,687.01	996,916.00	527.01	0.09442
F	996,916.01	1,246,145.00	762.34	0.11046
G	1,246,145.01	1,495,374.00	1,037.65	0.11461
H	1,495,374.01	1,744,603.00	1,323.29	0.12522
I	1,744,603.01	1,993,832.00	1,635.37	0.13097
J	1,993,832.01	2,243,061.00	1,961.78	0.13478
K	2,243,061.01	2,492,290.00	2,297.70	0.13892
L	2,492,290.01	2,741,519.00	2,643.94	0.14270
M	2,741,519.01	2,990,748.00	2,999.60	0.14715
N	2,990,748.01	4,984,580.00	3,366.35	0.15087
O	4,984,580.01	6,978,412.00	6,374.48	0.15087
P	6,978,412.01	8,972,244.00	9,382.59	0.15125
Q	8,972,244.01	11,962,992.00	12,398.22	0.15494
R	11,962,992.01	14,953,740.00	17,031.94	0.15494
S	14,953,740.01	EN ADELANTE	21,665.75	0.15494

Tomado de: **Código Financiero del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003, Artículo 152, pág. 96.**

Recordemos que una de las bondades del impuesto predial es la capacidad de establecer criterios de capacidad de pago. Cuando se trata de inmuebles de uso habitacional, el impuesto resultante conforme a la tabla anterior, será objeto de algunas reducciones: Si el inmueble es de uso habitacional y se encuentre entre los rangos A, B, C y D pagará una cuota fija de:

RANGO	CUOTA
A	\$20.65
B	\$22.94
C	\$27.40
D	\$32.12

En todos los casos donde se determina el impuesto de acuerdo con la tarifa, tendrán reducciones de acuerdo con el cuadro siguiente:

Tabla 3 Porcentajes de reducción del Impuesto Predial			
RANGO	PORCENTAJE DE DESCUENTO	RANGO	PORCENTAJE DE DESCUENTO
A	0	K	16
B	0	L	13
C	0	M	10
D	0	N	7
E	66	O	7
F	45	P	7
G	33	Q	0
H	24	R	0
I	22	S	0
J	19		

Tomado de: Código Financiero del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003, Artículo 152, pág. 97.

Posiblemente el lector habrá encontrado hasta aquí cierta complejidad para determinar la cantidad final a pagar por concepto del impuesto predial. La verdad es que si bien el cálculo es sencillo, no así el mecanismo. En el **anexo A** se presenta una secuencia del cálculo para determinar el pago del predial para el caso del Distrito Federal.

Es importante señalar que en el caso de los valores de suelo de los corredores de valor juegan un papel primordial, ya que son inmuebles que su uso es destinado al no habitacional, es decir, su uso es netamente comercial, y por ende tienen una mayor actividad económica y su valor se incrementa, es decir, su valor comercial es mayor, pero este tema se verá con más detalle más adelante. Pero para poder determinar la división de la ciudad se deberá echar mano de un padrón catastral, mismo que se explicará a continuación.

#### 4.2. Evolución del padrón catastral

El catastro es un sistema de recopilación de información de datos geométricos y estadísticos relacionados con la tierra. Es evidente que el grado de avance técnico alcanzado por una unidad catastral, tendrá como reflejo inmediato de su desarrollo el empadronamiento censal de la tierra y sus mejoras, como consecuencia de los apoyos de

organización de que se vale, lo cual repercute positiva o negativamente en el aspecto fiscal, que es la base de que parte la autoridad fiscal para imponer a la ciudadanía más equitativas contribuciones a la propiedad raíz.

Como consecuencia de la preocupación del hombre por investigar, mantener, proteger y garantizar el valor de la propiedad, surge la necesidad de conocer las características físicas de la misma (ubicación, linderos, forma, superficie, áreas construidas, tipo de construcción, edad, estado de conservación, entre otras) y plasmarlas en un documento de consulta y archivo, es decir, en un plano catastral, que permita con un rango de tolerancia adecuado a una escala determinada, el registro de predios urbanos y rurales.

El catastro está considerado como un sistema de información territorial relativo a la propiedad inmueble y a la ubicación de los servicios y equipamientos urbanos, en cuya base de datos cartográfica se registran las características físicas, cualitativas y administrativas de los inmuebles; la integración de estas características permite la formación del **padrón catastral**. La finalidad principal de este padrón, es proporcionar las superficies y las características de los inmuebles para que con los valores de suelo y construcción sea posible calcular la base gravable y se determine el impuesto predial.

Para el caso del Distrito Federal, actualmente el padrón catastral está constituido por dos bases de datos interrelacionadas entre sí: la primera eminentemente gráfica, compuesta por datos cartográficos y la segunda, alfanumérica, que contiene los atributos o características administrativas de los predios que están representados en la base de datos cartográfica. La interacción de ambas bases de datos nos permite por un lado determinar información cuantitativa de los inmuebles, como superficies de suelo y construcción y por otro lado las características administrativas de los mismos como el propietario, el uso del inmueble, la clase, el tipo y la edad de la construcción.

La base de datos cartográfica se conforma a partir de la captura de las cartas urbanas y catastrales respectivamente, las cuales generan archivos gráficos que están organizados lógicamente como elementos de una matriz cartográfica que permite ubicar fácilmente los planos digitales dentro del marco geográfico del Distrito Federal.

De la interrelación que existe entre la información cartográfica con sus atributos administrativos se deriva la base de datos alfanumérica y precisamente por tener esta relación, los registros del padrón catastral tienen una referencia cartográfica suficiente para ser localizados con precisión en el terreno. Se puede decir pues, que el padrón catastral es la fuente primordial para el mantenimiento del padrón fiscal.

El procedimiento de actualización del padrón catastral se basa primordialmente en poner al día los archivos cartográficos a través de dos tipos de levantamiento: el directo (el topográfico) y el indirecto o fotogramétrico; este último no es tan recurrente en el caso del Distrito Federal toda vez que representa un gasto importante.<sup>4</sup> De acuerdo con entrevistas sostenidas con personal del área de catastro, es el método directo el más usado actualmente toda vez que existe una sección de la Tesorería Local dedicada a estas actividades.

---

<sup>4</sup> Aunque ha sido una herramienta complementaria en el pasado

Los levantamientos directos consisten, en esencia, en la medición directa de cada uno de los predios o lotes, por medio de equipos o instrumentos topográficos. Los levantamientos indirectos emplean en algunas ocasiones fotografías aéreas para la determinación de las dimensiones de los predios, a este método se le conoce como aerofotogrametría.

Estos trabajos de levantamiento topográficos son necesarios para actualizar el padrón catastral para poder determinar y diferenciar las **áreas de valor** de los **corredores de valor**, esta diferenciación es necesaria para que el impuesto se cobre de forma equitativa.

Cabe mencionar que las características de las colonias catastrales tipo corredor de valor van cambiando con el tiempo, es decir, se van expandiendo de forma continua, y el padrón catastral debe actualizarse a la par de esta expansión.

De no hacerse, establecimientos comerciales que se encuentran fuera de los límites de una colonia catastral tipo corredor de valor, que podrían pertenecer a la misma, y que tienen las mismas características físicas de suelo, construcción y servicios, pagarán un impuesto menor que si pertenecieran al mismo, tal y como se verá un poco más adelante.

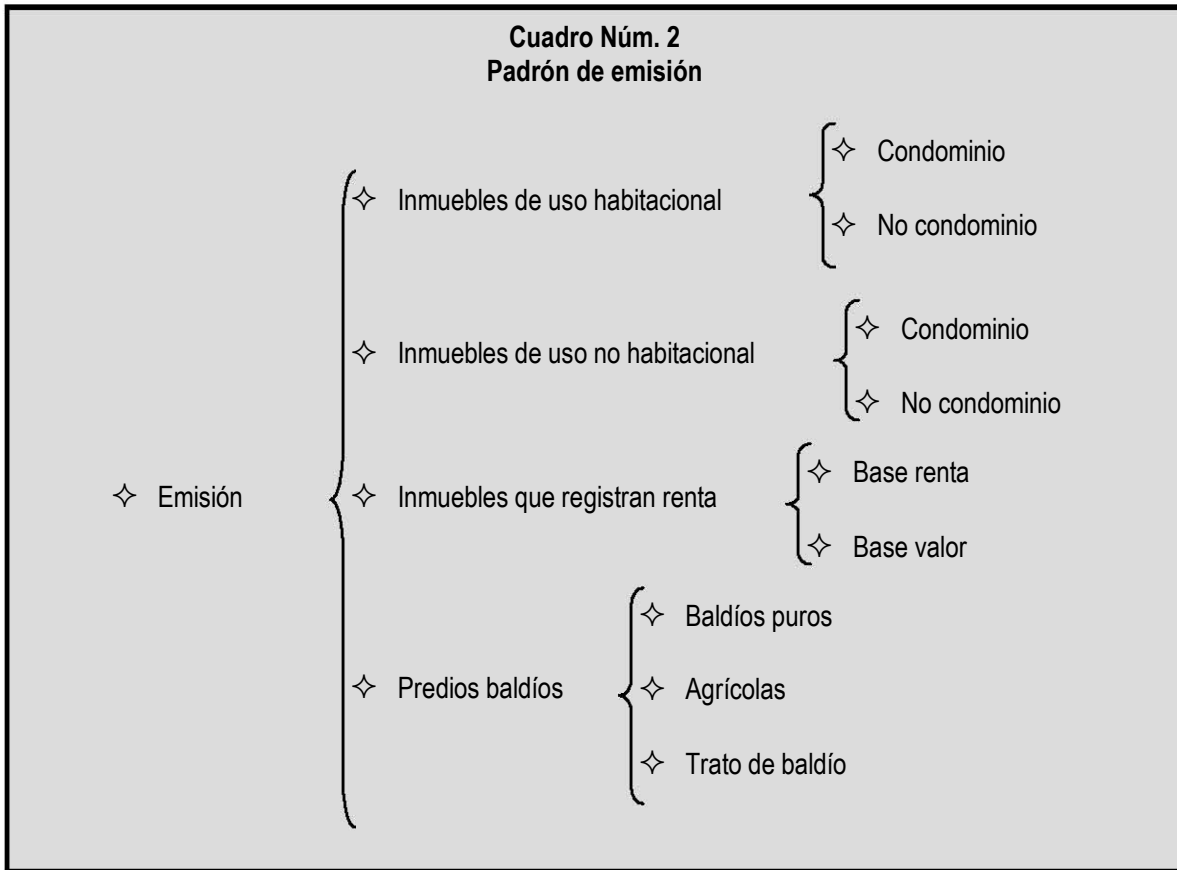
#### **4.2.1. El padrón fiscal**

El padrón fiscal del impuesto predial de la Tesorería del Distrito Federal, se encuentra integrado por una base de datos alfanumérica con información física y administrativa de los inmuebles del territorio de la ciudad, como:

- ⊕ Superficies del suelo y de construcción
- ⊕ Características de uso y calidad de las edificaciones
- ⊕ Datos administrativos de los contribuyentes
- ⊕ Propietarios o poseedores de los predios

El padrón fiscal comprende dos grandes bloques: el padrón de emisión y el padrón de no emisión.

El de emisión, consta de dos grandes grupos, a saber, inmuebles de uso habitacional subdivididos en condominios y no condominios; inmuebles de uso no habitacional subdivididos también en condominios y no condominios; inmuebles que registran rentas, los cuales a su vez también se subdividen en base renta y base valor, en los primeros la renta define el impuesto predial y en los segundos la base valor es superior a la base renta y determina el impuesto a pagar. El otro grupo del padrón de emisión es el de los inmuebles denominados predios baldíos, que a su vez se subdividen en baldíos puros, agrícolas y de trato de baldío que son inmuebles que tienen superficies de construcción inferiores al 10 por ciento con relación a la superficie total del terreno donde se ubican.

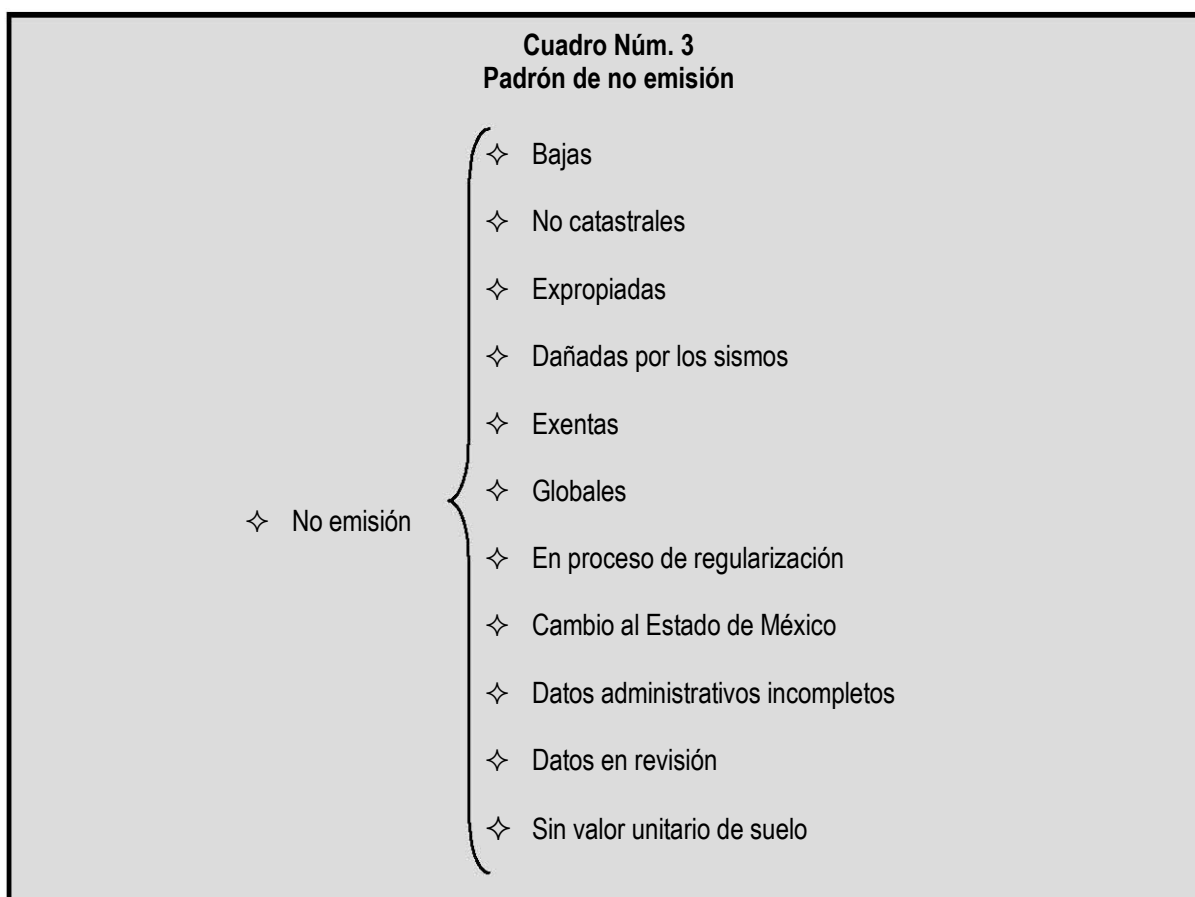


Fuente: Elaboración propia.

Por lo que toca al padrón de no emisión éste se encuentra integrado por 11 grupos de inmuebles, unos susceptible de reincorporación al padrón de emisión y otros que representan únicamente un registro histórico.

En estos grupos de cuentas se encuentran: las bajas, no catastrales, expropiadas, dañadas por los sismos, exentas, globales, en proceso de regularización, de cambio al Estado de México, con datos administrativos incompletos, con datos en revisión y sin valor unitario de suelo.





Fuente: Elaboración propia.

Actualmente los principales padrones fiscales son los siguientes:

**Tabla 4**  
**Distrito Federal: Cuentas del padrón fiscal<sup>1/</sup> 1995 - 2002.**

Contribución	Número de cuentas del padrón.							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2/</sup>
<b>Total</b>	5,744,464	5,993,259	6,347,032	6,437,617	6,834,381	7,350,883	7,739,715	7,628,592
<b>Tenencia</b>	2,457,740	2,587,548	2,754,032	2,964,221	3,255,181	3,655,984	3,962,039	3,828,856
<b>Predial<sup>3/</sup></b>	1,703,529	1,178,869	1,833,238	1,677,455	1,718,769	1,755,343	1,788,536	1,805,258
<b>Agua</b>	1,473,887	1,516,935	1,637,243	1,658,819	1,701,192	1,736,229	1,769,104	1,774,501
<b>Nóminas</b>	109,308	119,295	121,917	136,497	158,412	202,502	219,203	219,137
<b>Hospedaje</b>	n.d.	612	602	625	827	825	833	840

n.d./No disponible

1/ De 1995 a 2001 la información corresponde a cuentas públicas del Gobierno del Distrito Federal

2/ Avance al 30 de junio, cifras preliminares

3/ Excluye cuentas del archivo histórico: bajas, no catastrales, expropiadas, globales y del Estado de México

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas; Subtesorería de Política Fiscal, 2002

La actualización y control del padrón fiscal es una de las funciones básicas para el cobro del impuesto predial. Alrededor de éste giran actividades que se deben atender para cuidar los niveles óptimos de recaudación que requiere la Hacienda Pública del Distrito Federal.

### **4.3. Estructura de valores catastrales de la Ciudad de México**

Como y se ha mencionado, el valor catastral (de los predios en general) es de vital importancia para la obtención de la base gravable del impuesto predial, en esta sección abordaremos las principales características y definiciones del valor catastral y se pondrá un ejemplo ubicando el análisis en algún predio del Distrito Federal.

En esta sección se resaltarán la importancia que tienen los corredores de valor en el Distrito Federal, y del por qué el valor catastral de éstos es superior al de los predios ubicados en colonias catastrales tipo área de valor.

#### **4.3.1. Los valores unitarios de suelo y construcción**

Los valores de suelo y construcción son fundamentales para el cálculo de la base gravable del impuesto predial. De ahí la gran importancia que tienen los métodos y procedimientos de determinación y actualización de dichos valores.

El artículo 149 del Código establece que la base del impuesto predial será el valor catastral del inmueble, mismo que deberá ser determinado por el propio contribuyente mediante:

- \* La realización del avalúo en el que se establezca el valor real del inmueble, el cual deberá ser practicado por un perito valuador autorizado
- \* La aplicación de los valores unitarios de suelo y construcción emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicados en tablas de valores unitarios en el Código.

A efecto de determinar y actualizar los valores catastrales de construcción, elementos básicos en el cálculo de la base gravable de los inmuebles que tributan el impuesto predial en el Distrito Federal, la autoridad fiscal realiza los estudios necesarios sobre las características físicas y socioeconómicas, así como el comportamiento del mercado inmobiliario, identificando las distintas zonas existentes en el territorio del Distrito Federal, delimitando las colonias catastrales de condiciones homogéneas.

**Valores unitarios de suelo.** Los trabajos encaminados a identificar los valores unitarios de suelo de las diferentes áreas de valor y corredores de valor en que se divide la geografía del Distrito Federal, se lleva a cabo mediante la investigación y análisis del mercado inmobiliario del Distrito Federal.

La identificación de los valores unitarios de suelo se efectúa básicamente aplicando dos métodos para el análisis del mercado inmobiliario.

- ⊕ Método directo: Consiste en la recopilación y procesamiento de información inmobiliaria, referente a operaciones de compraventa de inmuebles baldíos, que se ofertan en publicaciones especializadas.
- ⊕ Método indirecto o residual: Consiste en una recopilación y procesamiento de información inmobiliaria, referente a predios con edificaciones. El procedimiento consiste en determinar el valor residual del suelo deduciendo el valor calculado de las construcciones al valor de oferta y/o venta de los inmuebles encuestados. En éste método se utilizan encuestas realizadas por brigadas de campo directamente en áreas de valor con poca o nula información.

Asimismo y como complemento a los dos métodos anteriores actualmente se procesa información contenida en los análisis valuatorios que presentan los contribuyentes para el pago del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, el cual consiste básicamente en extraer de los avalúos el denominado valor de calle, mismo que identifica el perito valuador de un estudio de mercado.

**Valores unitarios de construcción.** Los valores unitarios de construcción se obtienen del análisis detallado que se realiza de las edificaciones existentes en el Distrito Federal, a partir del método conocido como valor de reposición nuevo de las construcciones, mismo que se establece por metro cuadrado cubierto y que resulta del análisis de los precios unitarios de las diferentes partidas que conforman a las edificaciones.

#### Cuadro Núm. 4 Tipos

El hablar de tipos nos referimos a la forma de clasificar las construcciones de los inmuebles, dependiendo el uso que se les da y el rango de niveles de las mismas. Los usos corresponden a la forma en como se utilizan los inmuebles y se dividen en:

- Tipos
- a) 1.- Construcciones que cuentan con cubiertas o techos (completos o semicompletos). H: Habitación. L: Hoteles. D: Deportes. C: Comercio. O: Oficinas. S: Salud. Q: Cultura. A: Abasto. I: Industria. K: Comunicaciones.
  - a) 2.- Construcciones que no poseen cubiertas o techos, en uso no habitacional. PE: Estacionamientos, patios y plazuelas. PC: Canchas deportivas. J: Jardines. (PE) (PC) (J) Se refieren a construcciones habilitadas directamente sobre el terreno obre el terreno y que conforman pavimentos o áreas verdes para los usos señalados.
  - b) Rango de niveles: Corresponde al número de plantas cubiertas y descubiertas de la construcción a partir del nivel utilizable.

Fuente: Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Op. Cit., Pp. 3 - 6.

Así entonces, los elementos fundamentales que se toman en cuenta en la determinación de los valores unitarios de construcción se refieren al uso y calidad de los materiales y elementos constructivos que lo conforman (estructura y acabados).

**Cuadro Núm. 5**  
**Clases**

Las clases son los diferentes grupos en que se clasifican las construcciones.

<b>Clases</b>	{	▪ Habitacional	{	f) Precaria
				g) Económica
				h) Media
				i) Buena
				j) Muy buena
		▪ No habitacional	{	a) Precaria
				b) Económica
				c) Media
				d) Buena
				e) Muy buena

Estas se dan atendiendo a las características propias del inmueble (espacios, servicios, estructura e instalaciones básicas, así como los acabados típicos que le corresponden, la cual tiene asignado un valor unitario de construcción).

**Fuente:** Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Op. Cit., Pp. 7 - 9.

**Colonia catastral.** Uno de los principales elementos que fundamenta el valor de un inmueble es el lugar geográfico en el que se ubica, ya que se relaciona intrínsecamente con el uso del suelo, los servicios y el equipamiento urbano, el índice socioeconómico y el tipo de construcciones, entre otros; todos ellos condicionan las preferencias y posibilidades económicas de la población, impactando directamente a partir de la oferta y la demanda al mercado inmobiliario, de ahí que el análisis del mismo deba partir del reconocimiento de la ciudad, delimitando las diferentes colonias catastrales existentes a partir de la identificación de sus características físicas, sin perder de vista la interrelación estrecha que guardan con la ciudad en su conjunto.

En la legislación fiscal del Distrito Federal se define a las colonias catastrales como (...) *Una zona de territorio continuo del Distrito Federal, que comprende grupos de Manzanas o lotes la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en pesos por metro cuadrado, en atención a la homogeneidad observable en cuanto a características y valor comercial(...)*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Valores unitarios de suelo, construcciones e instalaciones especiales, pág. 1.

En otras palabras, la colonia catastral es un polígono del territorio del Distrito Federal, debidamente delimitado y conformado por grupos de manzanas o lotes que presentan condiciones geográficas, urbanas y económicas similares, con un valor unitario por metro cuadrado.

La identificación y delimitación de los polígonos que conforman a las colonias catastrales se realiza considerando la infraestructura urbana, los servicios públicos, el equipamiento urbano, nivel socioeconómico, tipo y calidad de las construcciones, edad, estado de conservación y dinámica del mercado inmobiliario.

Con el propósito de mantener actualizados los límites de las colonias catastrales se realizan monitoreos sistemáticos que permitan reconocer el desarrollo y en su caso la transformación urbana que sufre en el tiempo la ciudad, de presentarse modificaciones en las características urbanas y en el valor comercial de alguna porción que conforme con las colonias catastrales, se actualizan los límites y/o en su caso se crean nuevas colonias catastrales.

Existen dos tipos de colonias catastrales, tipo área de valor y tipo corredor de valor. En la sección siguiente se detallan ambas.

#### **4.3.2. Colonia catastral tipo área de valor.**

Se define una colonia catastral tipo área de valor como (...) *Grupo de Manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria (...)*<sup>6</sup>

Las colonias catastrales de tipo área de valor poseen de acuerdo con sus características, diez diferentes clasificaciones, mismas que se refieren en términos generales a su ubicación geográfica, desarrollo urbano y valor catastral.

La clasificación se presenta como sigue:

(...)

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 equipamientos y equipos dispersos.*
1. *Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas o intermedias de valor bajo, en proceso de transición o cierta consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y con equipamientos 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 del suelo eminentemente*

---

<sup>6</sup> Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Op. Cit., pág. 1.

*habitacionales y/o incipiente mezcla de usos y con equipamientos y servicios semidispersos y de regular carga.*

3. *Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio con cierto proceso de transición o en consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y/o mezcla de usos y con equipamiento y servicios semiconcentrados y de regular escala.*
4. *Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, con usos de suelo habitacional y/o mixtos y nivel socioeconómico de medio a medio alto.*
5. *Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacionales y/o mixtos y nivel socioeconómico de medio alto a alto.*
6. *Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacional y/o mixtos y nivel socioeconómico de alto a muy alto.*
7. *Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano de pequeña escala significativa, usos de suelo preponderantemente comercial y de servicios y de nivel socioeconómico de medio bajo a alto.*
8. *Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano de diversas escalas y con usos de suelo eminentemente industrial.*
9. *Colonia catastral que corresponde a áreas ubicadas en el suelo de conservación, con usos agrícola, forestal, pecuario, de reserva ecológica y/o explotación minera entre otros, con nulos o escasos servicios y equipamiento urbano distante*

(...)<sup>7</sup>

La actual clasificación de las colonias catastrales tipo área de valor coincide con lo antes señalado en la conformación numérica de los dígitos clasificadores, sin embargo, difieren principalmente en la definición por ubicación geográfica y en la connotación por valores (bajos, medios o altos), así como en la metodología urbanística que ésta última presenta.

#### **4.3.3. Colonia catastral tipo corredor de valor**

La legislación fiscal del Distrito Federal define corredor de valor de la siguiente forma: (...) *Conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional, (tales como comercial, industrial, servicios, oficinas, entre*

---

<sup>7</sup> Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Op. Cit., Pp. 2-3.

*otros, y/o mixtos –incluyendo habitacional–) y cuyo frente o frentes colindan con una vialidad pública del distrito federal, independientemente de su acceso o entrada principal, se ha convertido en un corredor de valor con mayor actividad económica y mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona(...)*<sup>8</sup>

En el siguiente apartado abundaremos sobre la problemática e importancia que tienen los corredores de valor para el Distrito Federal.

#### 4.4 Los corredores de valor de la ciudad

En la actualidad el Distrito Federal está compuesto por 179 corredores de valor distribuidos por Delegación de la siguiente forma:

**Tabla 5**  
**Corredores de valor por delegación**

Delegación	Corredores de valor
▪ Álvaro Obregón	▪ 15
▪ Azcapotzalco	▪ 5
▪ Benito Juárez	▪ 18
▪ Coyoacán	▪ 14
▪ Cuajimalpa	▪ 1
▪ Cuauhtémoc	▪ 52
▪ Gustavo A. Madero	▪ 12
▪ Iztacalco	▪ 6
▪ Iztapalapa	▪ 16
▪ Magdalena Contreras	▪ 2
▪ Miguel Hidalgo	▪ 16
▪ Tlalpan	▪ 9
▪ Venustiano Carranza	▪ 12
▪ Xochimilco	▪ 1
▪ Total	▪ 179
Tomado de: Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Valores Unitarios, Op. Cit., pág. 19 - 36.	

La característica principal que tienen los corredores de valor radica en que son inmuebles que poseen un uso básicamente comercial, se encuentran ubicados a lo largo de alguna de las vialidades más importantes de la Ciudad de México, y en consecuencia tienen un valor unitario mucho más elevado que los inmuebles que se encuentran en la periferia de los mismos (áreas de valor).

<sup>8</sup> Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Op. Cit., pág. 3.

Por ejemplo, si comparamos el valor unitario de los inmuebles ubicados en el corredor de valor denominado *Calzada Ignacio Zaragoza* ubicada en el tramo que va de *Avenida Canal de San Juan* hasta *Los Reyes* cuyo valor es de \$ 1,104.00, con el de un inmueble ubicado sobre una calle adyacente al corredor, el valor del suelo para el segundo será de \$772.8; es decir el valor del suelo de los corredores de valor es 30 por ciento superior al de las áreas de valor adyacentes a dicho corredor.

El criterio para dicho valor es que los inmuebles ubicados en los corredores de valor tienen un uso económicamente más activo (uno de los criterios para ubicar un corredor es de que en su mayoría esté compuesto por inmuebles destinados a usos comerciales) y por ende estos inmuebles pueden pagar un impuesto más elevado.

### **Propuesta 1.**

La propuesta de este trabajo es incrementar el número de corredores de valor que existen actualmente en el Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que el desarrollo inmobiliario y urbano de la ciudad de México ha cambiado de manera significativa, creando nuevas zonas de desarrollo comercial y de servicios que no están catalogadas como corredores de valor a pesar de que reúnen con creces los requisitos para ello. Los casos más evidentes son las zonas poniente y sur-poniente principalmente, destacando sobre todo los desarrollos de Santa Fé y de Bosques de las Lomas por mencionar algunos.

Por delegación estamos hablando de la Miguel Hidalgo, de Cuajimalpa, de Álvaro Obregón y Tlalpan fundamentalmente. Es importante destacar que la propuesta debería ir en torno de las zonas de mayor valor inmobiliario de la ciudad justificado desde una perspectiva de equidad distributiva.

Esta propuesta incrementaría de manera directa el valor del suelo en 30 por ciento a los inmuebles ubicados sobre el corredor de valor, los cuales por definición se tratarían de oficinas corporativas, locales comerciales y de servicios fundamentalmente. La complejidad para materializar esta propuesta es mínima. No implica demasiados conflictos.

## **4.5 Los valores de mercado del suelo**

Una de las problemáticas inherentes a casi todos los catastros del país es el divorcio entre los valores catastrales utilizados en la base del cálculo del impuesto predial y los valores del suelo en el mercado. En este punto existe un serio problema, vayamos por partes.

En el año de 1999 se realizaron importantes reformas a la Constitución; para el presente análisis tiene particular importancia los relativos al Artículo 115 constitucional. Este artículo es el que regula a los municipios. Establece que las legislaturas municipales serán las que determinen sus contribuciones, las cuales serán básicamente las que tienen que ver en materia inmobiliaria.

*Artículo 115*

(...)



*Transitorios*

(...)

*Quinto. Antes del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean **equiparables a los valores de mercado** de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.*

(...)<sup>9</sup>

Los valores unitarios del suelo que se toman de base para el cobro del impuesto predial son muy pequeños en comparación con los valores reales de mercado.

De hecho, atendiendo a dichas reformas constitucionales, en el año 2002 se ajustaron los valores de construcción y del suelo contenidos en el Código Financiero del Distrito Federal. Un ejercicio comparativo de los valores vigentes en 2001 nos da que se incrementaron en diez veces dichos valores lo que representó un ajuste de aproximadamente entre un 30 y 35 por ciento respecto de los valores de mercado. Para que dichos ajustes no impactaran los montos a pagar por los contribuyentes, al tiempo que se ajustaron hacia arriba los valores del suelo y de construcción, se ajustaron a la baja los factores de la tabla del impuesto en la misma proporción en la que lo hicieron los valores de referencia, de tal forma que fuera neutral el cambio de base del cálculo del impuesto.

Es decir, en realidad el cambio de los valores catastrales no impactó la recaudación del predial. Ahora bien, no obstante que dichos cambios significó el actualizar el valor del suelo en el Distrito Federal, éstos quedan aún muy lejos de los valores reales del mercado.

Para demostrar esto último, se realizó un ejercicio comparativo entre los valores catastrales publicados en el Código Financiero y los valores de suelo de referencia publicados en el Manual de procedimientos y lineamientos técnicos de valuación inmobiliaria, así como de autorización y registro de personas para practicar avalúos que publica el Gobierno del Distrito Federal; cabe señalar que esta última referencia es la obligada para determinar la base gravable del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI).

Se tomaron como referencia los corredores de valor ubicados en la Delegación Miguel Hidalgo. Para el mismo corredor se obtuvo el valor utilizado para Predial y el valor utilizado para el ISAI.<sup>10</sup> Los valores muestran en la tabla siguiente:

---

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>10</sup> El sólo hecho de mostrar que existan dos valores publicados para una misma área, pero para dos conceptos distintos muestra la incongruencia fiscal.

**Tabla 6**  
**VALORES DE REFERENCIA DE SUELO POR CORREDOR DE VALOR DELEGACION:**  
**MIGUEL HIDALGO**

CLAVE DE CORREDOR	NOMBRE DE LA VIA Y TRAMO QUE COMPRENDE	ISAI <sup>11</sup>	Predial <sup>12</sup>
		2002-01	2003
		VALOR UNITARIO \$/M2	VALOR UNITARIO \$/M2
C-11-A	CALZ. MEXICO TACUBA	3,002.00	1,518.00
	DE: CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO		
	A: AV. AZCAPOTZALCO		
C-11-B	AV. REVOLUCION	4,590.00	1,932.00
	DE: EJE 4 SUR BENJAMIN FRANKLIN		
	A: 11 DE ABRIL		
C-11-C	AV. PRESIDENTE MAZARIK	13,688.00	5,520.00
	DE: CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO		
	A: BLVD. MANUEL AVILA CAMACHO		
C-11-D	RUBEN DARIO	13,688.00	5,060.00
	DE: SPENCER		
	A: ARQUIMEDES		
C-11-E	BLVD. ADOLFO LOPEZ MATEOS	10,448.00	5,060.00
	DE: AV. EJERCITO NACIONAL		
	A: PASEO DE LA REFORMA		
C-11-F	PASEO DE LAS PALMAS	8,368.00	3,726.00
	DE: BLVD. MANUEL AVILA CAMACHO		
	A: SIERRA GORDA Y MONTAÑAS CALIZAS		
C-11-J	JOSE VASCONCELOS	4,059.00	2,263.00
	DE: AV. CHAPULTEPEC		
	A: GOBERNADOR VICENTE EGUIA		
C-11-K	CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO	5,025.00	2,042.00
	DE: AV. EJERCITO NACIONAL		
	A: AV. MARINA NACIONAL		
C-11-L	AV. MELCHOR OCAMPO	7,635.00	4,140.00
	DE: AV. MARINA NACIONAL		
	A: PASEO DE LA REFORMA		
C-11-M	AV. EJERCITO NACIONAL	11,097.00	5,520.00
	DE: BLVD. MANUEL AVILA CAMACHO		
	A: CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO		

<sup>11</sup> Manual de procedimientos y lineamientos técnicos de valuación inmobiliaria, así como de autorización y registro de personas para practicar avalúos, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Subtesorería de catastro y padrón territorial, Junio 2002, Pp. B-18 – B-19.

<sup>12</sup> Legislación fiscal del Distrito Federal 2003, Valores Unitarios, Op. Cit., pág. 23

#### Capítulo 4: Situación actual del impuesto predial en el Distrito Federal

C-11-N	CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO	13,688.00	5,520.00
	DE: AV. EJERCITO NACIONAL		
	A: PASEO DE LA REFORMA		
C-11-O	CALZ. MEXICO TACUBA	3,747.00	1,671.00
	DE: LAGO SAIMA		
	A: CALZ. LEGARIA		
C-11-P	ARQUIMEDES	13,688.00	5,520.00
	DE: PASEO DE LA REFORMA		
	A: AV. EJERCITO NACIONAL		
C-11-Q	ANDRES BELLO	11,518.00	4,888.00
	DE: ARQUIMEDES		
	A: PASEO DE LA REFORMA		
C-11-R	HOMERO	11,097.00	5,520.00
	DE: BLVD. MANUEL AVILA CAMACHO		
	A: CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO		
C-11-S	HORACIO	11,097.00	5,520.00
	DE: MOLIERE		
	A: CALZ. GRAL. MARIANO ESCOBEDO		

Como podemos observar los valores unitarios que se encuentran registrados para el cobro del impuesto predial son inferiores en comparación con los del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. Esto se explica por que la tabla de valores unitarios aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha sido equiparada con los valores reales de mercado de los bienes inmuebles dentro del área metropolitana como lo dice el Artículo 115 Constitucional. Es decir, se presupone que los valores del ISAI reflejarían de manera cercana los valores del mercado toda vez que son la referencia obligada para la elaboración de los avalúos que se presentan al momento de realizar una transacción de compra-venta.

Adicionalmente, debe considerarse que el valor de los inmuebles es un buen indicador de la capacidad de pago de su propietario, y una de las formas más equitativas de repartir el coste de la ciudad es hacerlo en función del valor de los bienes inmuebles.

#### **Propuesta 2.**

La estructura fiscal del Impuesto Predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles deberá utilizar una sola referencia de valores de suelo y de construcción para determinar los valores catastrales para la determinación de la base gravable de dichos impuestos. La referencia de los valores deberá ser la del ISAI, toda vez que esta está más próxima de los valores reales del mercado. Para evitar un fuerte impacto sobre el universo total de contribuyentes deberá diseñarse un esquema de transición gradual que permita amortiguar el efecto del incremento de la base gravable.

Si bien es cierto que esta propuesta implica cierto costo, sobre todo de carácter político, también lo es que resulta viable en el corto plazo. Pero sobre todo, que implicaría elevar de manera considerable la recaudación de dicho impuesto.

## **4.5 Conclusiones**

A lo largo del presente capítulo, hemos desglosado parte por parte la estructura del impuesto predial tal y como lo especifica la legislación en materia fiscal del Distrito Federal y ahora conocemos las diferentes partes que lo componen.

Al conocer las piezas que integran al impuesto predial, podemos determinar las fortalezas de este impuesto, al igual que sus debilidades. La problemática principal es el hecho de que el impuesto predial en México es uno de los de más baja recaudación en el mundo, y podemos concluir que una de las principales razones, es el hecho de que los valores catastrales de los bienes inmuebles de la Ciudad de México no están al nivel de los valores reales de mercado, como lo estipula el artículo 115 constitucional. Y ésta, es la principal debilidad que presenta el impuesto predial, razón por la cuál, no se puede optimizar la recaudación por concepto de este impuesto.

De tal forma que se presentan dos propuestas para, dado el elevado desarrollo inmobiliario de una ciudad que está en constante crecimiento, incrementar de manera directa la recaudación por concepto de predial.

La primera de ellas consiste en incrementar el número de corredores de valor que existen actualmente en el Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que el desarrollo inmobiliario y urbano de la ciudad de México ha cambiado de manera significativa, creando nuevas zonas de desarrollo comercial y de servicios que no están catalogadas como corredores de valor a pesar de que reúnen con creces los requisitos para ello.

La segunda propuesta de este trabajo está referida a que la estructura fiscal del Impuesto Predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles utilicen una sola referencia de valores de suelo y de construcción para establecer los valores catastrales para la determinación de la base gravable de dichos impuestos. La referencia de los valores deberá ser la del ISAI, toda vez que esta está más próxima de los valores reales del mercado; aunque se recomienda un esquema de transición gradual, que incluso puede llevar a varios años, que permita amortiguar el efecto del incremento de la base gravable para evitar un fuerte impacto sobre el universo total de contribuyentes.

## Conclusiones

Una primera lectura desde la perspectiva de los principios teóricos expuestos en este trabajo, nos permite reflexionar sobre las ventajas, que en términos de eficiencia y equidad, pudiera tener un gobierno federal como el mexicano. En otras palabras, no se trata de descalificar el centralismo y promover la descentralización como una solución automática a la compleja problemática del sistema federal mexicano, sino simplemente tratar de entender las bases teóricas en que se basa el Federalismo como sistema de gobierno.

En segundo lugar, entender las bases teóricas del federalismo nos lleva de la mano para entender el funcionamiento de una de sus principales teorías, la del federalismo fiscal. Los principios teóricos del federalismo fiscal ayudan a orientar la tarea compleja de asignar las diversas competencias, tanto en materia de gasto como de ingresos, en cada uno de los ámbitos de gobierno.

En este sentido, se concluye que el gobierno central debe compartir recursos y responsabilidades con los gobiernos subnacionales, tomando como base los acuerdos, los consensos y las concesiones, más que la coerción y la unilateralidad del centralismo. Sin embargo, los gobiernos subnacionales deben explotar de manera óptima sus atribuciones tributarias, en concreto, los gobiernos municipales deben mejorar la recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles para hacerse llegar de más recursos.

De ahí la importancia de los impuestos a la propiedad y en particular la del impuesto predial, que es el impuesto local por excelencia ya que promueve la equidad y la distribución de la riqueza, y por su naturaleza aplica tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas de baja capacidad de pago.

En el caso específico del Distrito Federal, el predial es el principal concepto de ingresos propios. Si bien es cierto que las condiciones físicas y geográficas del Distrito Federal por ser la ciudad más grande y poblada del mundo, determinan el nivel de los ingresos de este concepto, también lo es el hecho de que se tienen niveles bajos de recaudación si los comparamos en un contexto internacional. Desafortunadamente vimos que las estadísticas nacionales no son un buen referente dado que el promedio de la recaudación de predial del país se sitúa alrededor de 0.25 por ciento del PIB, mientras que a nivel internacional llega incluso a porcentajes del 3 a 4 por ciento del PIB.

En el caso de la ciudad de México son dos los factores que determinan de manera importante los bajos niveles de recaudación. Por una parte, la estructura del impuesto y por la otra los valores de referencia que son utilizados para determinar el valor catastral de los inmuebles que a su vez constituye la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa vigente del impuesto predial.

En este trabajo se analizó de manera central la problemática de los valores de referencia. Específicamente, el problema radica en que los valores unitarios del suelo de la Ciudad de México no están equiparados a los valores reales de mercado, tal y como lo estipula el

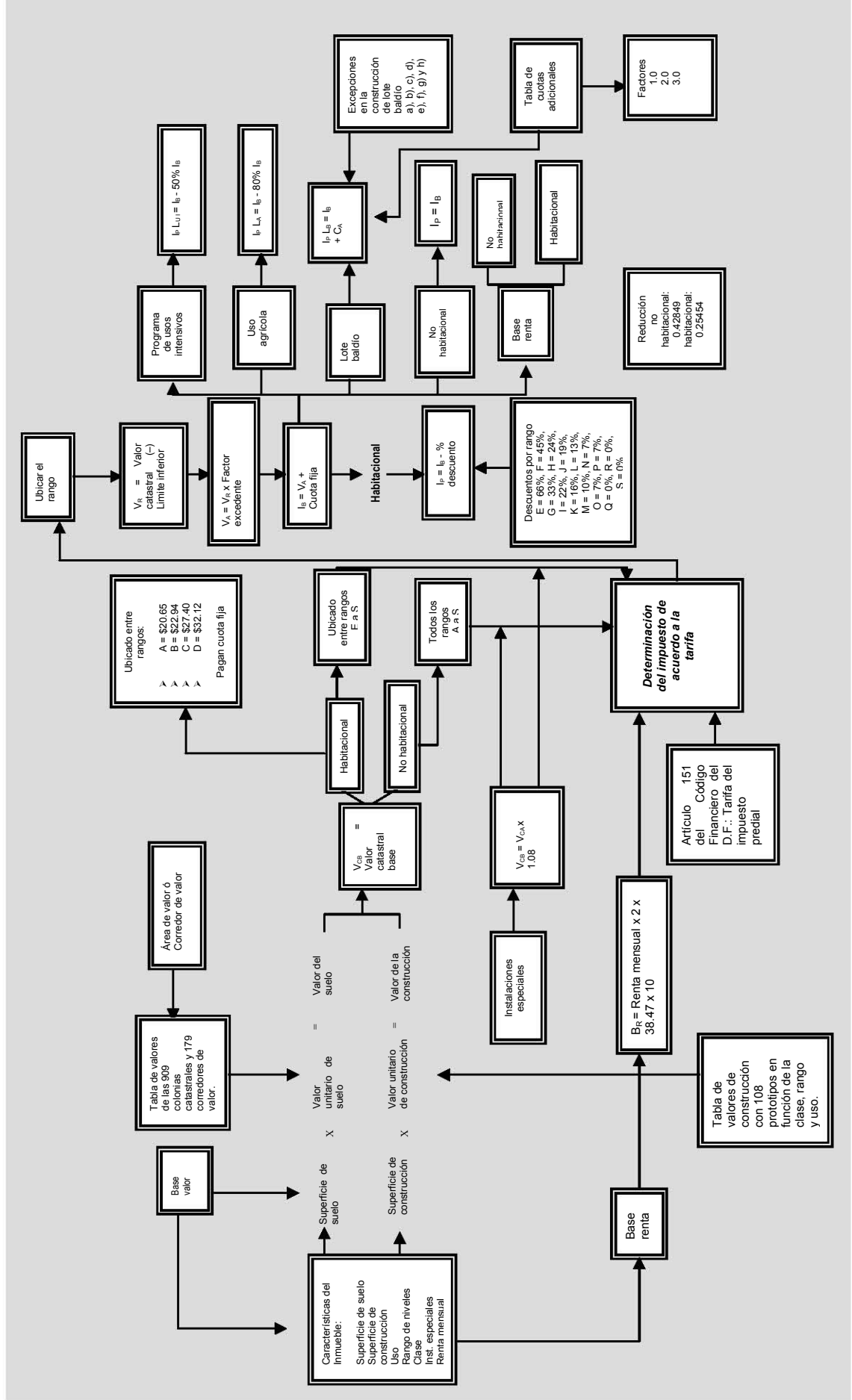
artículo 115 constitucional. Y ésta, es una debilidad sumamente importante que presenta este impuesto, lo que delimita sobremanera su potencial de recaudación.

Por ello, este trabajo concluye con dos recomendaciones que buscan establecer condiciones que reviertan la situación descrita a lo largo de esta investigación y que permitan incrementar en el corto y mediano plazo la recaudación de este impuesto. Ambas recomendaciones son complementarias y bajo ciertas condiciones con una alta viabilidad de aplicación.

La primera de ellas consiste en incrementar el número de corredores de valor que existen actualmente en el Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que el desarrollo inmobiliario y urbano de la ciudad de México ha cambiado de manera significativa, creando nuevas zonas de desarrollo comercial y de servicios que no están catalogadas como corredores de valor a pesar de que reúnen con creces los requisitos para ello. Los casos más evidentes son las zonas poniente y sur-poniente principalmente, destacando sobre todo los desarrollos de Santa Fé y de Bosques de las Lomas por mencionar algunos.

La segunda propuesta de este trabajo está referida a que la estructura fiscal del Impuesto Predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles utilicen una sola referencia de valores de suelo y de construcción para determinar los valores catastrales para la determinación de la base gravable de dichos impuestos. La referencia de los valores deberá ser la del ISAI, toda vez que esta está más próxima de los valores reales del mercado; aunque se recomienda un esquema de transición gradual, que incluso puede llevar a varios años, que permita amortiguar el efecto del incremento de la base gravable para evitar un fuerte impacto sobre el universo total de contribuyentes.

# Calculo del Impuesto Predial



## Bibliografía

- Aghón, Gabriel, *“Descentralización Fiscal: Marco conceptual”*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1993.
- Altamirano Praz, Guerner, *“Impuesto Predial”*, Secretaría de Finanzas Tesorería del Distrito Federal, México, 1997.
- Arellano Cadena, Rogelio, *“México hacia un nuevo federalismo fiscal”*, Gobierno del Estado de Puebla y Fondo de cultura económica, México, 1996.
- Arreortua Hernández, Kolver, Tesis: *“Federalismo fiscal en México: El impacto de la coordinación fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos estatales”*, Monterrey 1998,
- Ayala Espino, José, *“Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano”*, Editorial Diana, México, 2000
- Ayala Espino, José, *“Economía del sector público mexicano”*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.
- Budebo, Mario Gabriel, *“Política de ingresos y federalismo fiscal”*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cabello Gil, José Antonio, *“El papel de los gobiernos municipales en el desarrollo económico y social de sus comunidades”*, Hacienda Municipal Núm. 69, México, Diciembre 1999.
- Código Financiero del Distrito Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Díaz Flores, Manuel, *“Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica.”*, Economía, sociedad y territorio, Vol. III, núm. 11, México 2002.
- Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas; Subtesorería de Política Fiscal, 2002
- Lagos Rodríguez, M<sup>a</sup> Gabriela, *“La descentralización de las funciones económicas en el sector público español y la teoría del federalismo fiscal”*, universidad de Castilla-La Mancha, España
- Larios Contreras, Cesario, *“El catastro y las contribuciones inmobiliarias en México”*, Hacienda Municipal Núm. 75, México Junio 2001.



Legislación Fiscal del Distrito Federal 2005

Ley de Coordinación Fiscal

Lombart Bosch, Maria José, “*Catastro y equidad fiscal*” Hacienda Municipal Núm. 55, México, Junio 1996

Mankiw, N. Gregory, “*Principios de economía*”, Mc Graw – Hill, España, 1998

Manual de procedimientos y lineamientos técnicos de valuación inmobiliaria, así como de autorización y registro de personas para practicar avalúos, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Subtesorería de catastro y padrón territorial, Junio 2002

Martínez Juárez, José Delfino, “*El Federalismo en México*”, Universidad Abierta de San Luis Potosí, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/Martinez%20Jose-Federalismo%20en%20Mexico.htm>

Merino, Gustavo, “*Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*”, <http://www.itam.mx/docs/capitulo4.pdf>.

Millán Escalante, Ernesto A., “*El municipio, elemento fundamental del Federalismo en México: Instancia Administrativa o Poder Político*”, México, Marzo, 1998 <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comff/camamun.htm>.

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., “*Hacienda pública teórica y aplicada*”, McGraw - Hill, España, 1992

Nuño Sepúlveda, José Ángel, “*Análisis y comentarios sobre los elementos tributarios del Impuesto Predial en México*”, Hacienda Municipal Núm. 75, México, Junio 2001

Pérez Torres, Javier, “*Implicaciones de las reformas al artículo 115 constitucional en las finanzas públicas locales*”, Indetec Núm. 118, México, Septiembre - Octubre 1999.

Robles Muro, Félix, “*Política fiscal en materia de tributos inmobiliarios*”, Hacienda Municipal Núm. 69, México Diciembre 1999

Rocha, Ricardo, “*Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*”, Indetec, México.

Santana Loza, Salvador y Sedas Ortega, Cecilia, “*El artículo 115 constitucional y sus reformas: Comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999*”, Hacienda Municipal Núm. 68, México, Septiembre de 1999.

Santana Loza, Salvador, *“Acciones necesarias para la implementación de la reciente reforma al artículo 115 Constitucional: Aspectos Hacendarios”*, Hacienda Municipal Núm. 72, México, Septiembre 2000.

Santana Loza, Salvador, *“Las contribuciones inmobiliarias, análisis de su evolución: Efectos de la Reforma Constitucional del 2000”*, Hacienda Municipal Núm. 76, México, Septiembre 2001

Sedas Ortega, Cecilia, *“El Catastro: Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias, vigentes a 2000”*, Indetec, México, 2001.

Sedas Ortega, Cecilia, *“El sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Municipios”*, Hacienda Municipal Núm. 75, México, Junio 2001.

Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *“Federalismo Fiscal en México”* El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, Documento de trabajo Núm IV, México, Abril, 1996.

Tijerina Guajardo, José Alfredo y Medellín Ruiz, Antonio, *“Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria”*, Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de investigación Núm.11, México, Mayo, 1999.

Tijerina Guajardo, José Alfredo y Medellín Ruiz, Antonio, *“La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”*, Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de investigación Núm.15, México, Octubre, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo, *“Descentralización, política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”*, Gestión y estrategia Núm. 7.  
<http://www.rim.uqroo.mx/rim/art2.htm>

Vargas Sánchez, Gustavo, *“Introducción a la teoría económica, aplicaciones a la economía mexicana”*, Prince Hall, México, 2002.

Zarzosa Escobedo, José Antonio, *“Evolución de las contribuciones inmobiliarias en México”*, Hacienda Municipal Núm. 72, México Septiembre de 2000

### Referencias de páginas de Internet

<http://undesintec.tripod.com/3.html> “*Antecedentes del Federalismo*”

[http://www.cidac.org/federalismo\\_fiscal.htm](http://www.cidac.org/federalismo_fiscal.htm) “*Importancia y retos del federalismo fiscal*”

<http://www.fesmex.org/federalismo.htm>.

[http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas\\_publicas.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/finanzas_publicas.pdf).

<http://www.fisnet.com.mx/cargar/vision/mfis02/16/gratis/artg1.htm>, “*Federalismo y Descentralización*”

[http://www.isted.com/CFCE-DEXIA/Paysspa/mexique\\_spa.htm](http://www.isted.com/CFCE-DEXIA/Paysspa/mexique_spa.htm), “*Marco Legal de las Administraciones Locales, Las administraciones locales en su contexto*”

<http://www.itam.mx/docs/capitulo4.pdf> , “*La distribución de potestades tributarias*”

Rubio Valenzuela, José Manuel,

[http://www.universidadabierta.edu.mx/Revista/gobierno\\_y\\_administracion\\_public.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Revista/gobierno_y_administracion_public.htm)