



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA**



**LA HACIENDA PÚBLICA E MÉXICO; EL IMPUESTO  
PREDIAL EN MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA: 2010-2012**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A:**

**PEDRO LUIS URANGA ROHANA**

**ASESOR LIC. OSCAR ANTONIO MIGUEL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. DICIEMBRE DE 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**A Claudia y a mis hijas e hijos**

Con mi sentido reconocimiento a la UNAM por lo mucho  
que me ha dado y su enorme aportación a México.

---

# **“LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO; EL IMPUESTO PREDIAL EN MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA: 2010-2012”**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO</b>	<b>16</b>
Generalidades	16
Conceptos y Definiciones del Municipio	18
Concepto para el caso mexicano	22
Evolución histórica de la institución Municipal	23
Desarrollo Histórico del Municipio	25
El Municipio en el México Independiente	28
<b>CAPÍTULO 2. EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO HACENDARIO</b>	<b>33</b>
Conceptualización del Federalismo	33
El Federalismo	35
La Soberanía Tributaria	38
El Pacto Federal	43
Estados miembros o federados	44
El Municipio	45
El Federalismo Fiscal	46
Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal	49
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	50
Potestades Hacendarias de los Municipios	52
Ley de Coordinación Fiscal	53
Avances en la Coordinación Fiscal	54

	Índice
La Distribución de Recursos Federales Hacia los Municipios	58
El Municipio y la Convención Nacional Hacendaria	59
Autonomía Financiera Municipal	66
Autonomía Financiera Municipal en Chihuahua	70
<b>CAPÍTULO 3. EL IMPUESTO PREDIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA</b>	<b>76</b>
Generalidades del Estado de Chihuahua	76
El Impuesto Predial en México	81
La Recaudación Predial	84
Impuesto Predial en Chihuahua	86
Obligación de pagar impuestos	89
Elementos del Impuesto Predial	93
Base del Impuesto Predial	96
Tarifas del impuesto predial en el Estado de Chihuahua	104
Recaudación de impuestos propios y Financiamiento	105
Programa Sectorial Catastro 2011-2016 en Chihuahua	109
A manera de conclusión	111
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>126</b>

---

## INTRODUCCIÓN

Por más de 400 años de historia, el municipio en México sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política y, en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país. Lejos de haber quedado olvidado en el mapa del Estado, el municipio se caracteriza por ser una institución con un valor estratégico reconocido y, también, por tener profundas deficiencias en su funcionamiento y una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la Nación.

Durante los últimos años, su evolución ha avanzado por dos direcciones principales: la primera, en su entorno inmediato, relativo al gobierno y la administración municipal y su necesaria todavía muy limitada interacción con la sociedad local; la segunda, en el ámbito intergubernamental, abriéndose camino en espacios públicos previamente dominados por instituciones de los estados o de la federación. Ninguna de estas rutas ha sido tersa y sin contradicciones, como tampoco ninguna ha completado las características que permitan ubicar al municipio en sintonía con las necesidades políticas y socioeconómicas actuales.

En el largo plazo de su historia, el municipio en México ha tenido este rasgo de desfase con su tiempo, prácticamente de manera continua desde 1821, considerando el periodo de la historia nacional independiente, lo que obedece en gran medida a que fue y sigue siendo una forma de organización social ajena y contraria a las formas originarias de organización comunitaria y participativa de los pueblos originarios de Mesoamérica.

La reforma municipal y sus demandas, como ahora se les concibe, pueden trazar sus antecedentes a lo largo de casi dos siglos. No todas sus reivindicaciones con el mismo contenido, por supuesto, considerando los distintos regímenes que

oscilan entre la inestabilidad del propio Estado (e incluso de la Nación), la dictadura o el poderoso centralismo semiautoritario del siglo XX. Sin embargo, existe una matriz común que recorre a este largo plazo. El eje común de la histórica demanda local se condensa en la tesis de la libertad municipal, cuyo énfasis fundamental, originario, surgido de sí, radica en el principio democrático de autogobierno y, simultáneamente, en el principio de autonomía en las decisiones locales con respecto a los poderes federal y estatales.

Para los efectos de esta tesis, se define la libertad municipal como la capacidad de la población de una demarcación territorial de decidir sobre el quehacer público en lo relativo a la vida cotidiana y a la convivencia frecuente de la población, lo que incluye los llamados servicios públicos urbanos y la seguridad pública frente a infracciones a la convivencia social relativamente menores, y también en lo relativo a situaciones de carácter regional y nacional que incidan de manera específica y diferenciada sobre dicha población. Por ello, la demarcación territorial de la municipalidad fue determinada históricamente en Europa y particularmente en España, por la vecindad de la población, por su cercanía y convivencia frecuente y su decisión libre de autogobernarse con un ayuntamiento “ajuntamiento” o junta de vecinos reconocida por la comunidad de habitantes de una villa o localidad.

Etimológicamente, municipio proviene del latín “*municipium*”, que significa el conjunto de obligados a pagar el tributo y se aplicaba en las localidades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. En la Península Ibérica conquistada por Roma se estableció esa forma política y jurídica de organización local, que es heredada con distintas variantes por los elementos nacionales constituyentes de lo que sería el Reino de España como conjunto de reinos dominados-encabezados por el de Castilla. Así, el municipio español recogió y mezcló tres elementos precedentes: el *concilium*, de origen visigodo, en la figura del cuerpo colegiado que es máxima autoridad en la demarcación municipal, hoy nombrado cabildo; el régimen de ediles (“*edilicio*”) de origen romano, en las reglas

---

para la conformación urbana y las edificaciones y servicios; y la figura del jefe del órgano gobernante “*alcalde*”, de origen árabe.

El primer asentamiento español en tierras continentales de América fue precisamente la Villa Rica de la VeraCruz, creada el 22 de abril de 1599, a iniciativa del Capitán General Hernán Cortés, por decisión de los propios expedicionarios recién desembarcados, al amparo de las leyes de España y “*en nombre de los muy poderosos, excelentísimos, muy católicos y muy grandes reyes y señores Juana y el emperador Carlos V, su hijos, la Villa Rica de la Vera Cruz*”. Una vez fundada la Villa Rica, sus pobladores constituyen el respectivo ayuntamiento que se declara súbdito directo del Rey y por ende libre del Gobernador de Cuba Diego de Velázquez, quien había enviado la expedición y nombrado Capitán General a Cortés y del que Cortes no quería depender en el mando ni compartir con éste las riquezas y poderes por conquistar.

Estudiosos del tema municipal han querido encontrara en el “*calpulli*” indígena el antecedente americano del municipio, al que le atribuyen organización y funciones similares al ayuntamiento, ya que el *calpulli*, según tales estudiosos, era una forma de organización y gobierno encabezado por un responsable de la milicia y la preparación y conducción de la guerra, el “*tecuhtli*”; unos encargados de los trabajos comunales, los “*tequitlatos*”, los recaudadores de tributos, los “*calpizques*”, los cronistas, “*tlacuilos*”, y una corte de sacerdotes y médicos, asimilables a las distribuciones de funciones que pueden tener los regidores del ayuntamiento. La similitud o antecendencia calpulli-municipio no considera la enorme disimilitud de una y otra figuras sociales y políticas, ni los contenidos y contextos organizacionales más profundos de la sociedad indígena mesoamericana y del actual territorio mexicano en particular.

A partir del momento histórico del inicio de la conquista del continente, y de esos principios políticos y legales de organización de las villas, se irían constituyendo e distintas épocas, los municipios de la Nueva España a lo largo y ancho de la

colonizada América, continuándose esa organización y división territorial, junto con otras similares, en la base de la pirámide organizacional y jurídica de las colonias, al igual que lo eran en el Reino de España conquistador. Un hito histórico de máxima relevancia en el tema, fue la Constitución de Cádiz, de corte liberal, promulgada el 19 de marzo de 1812, en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España. Dicha Constitución establece la organización de los municipios como instancia básica de organización territorial y poblacional del gobierno, así como de gobierno local, integrado por el alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, aunque presididos por un jefe político o el prefecto, representante del gobierno central el territorio. En la Constitución de Cádiz, al ayuntamiento se le reconocieron funciones de administración territorial, salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales.

Así, el municipio fue y es la base de la organización política general, con modalidades y variantes en distintas etapas de la historia nacional, hasta su reconocimiento en la Constitución de 1917. El texto actual del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."*

A pesar de los distintos tiempos, formas y actores sociales que han portado el principio de la libertad municipal, éste continúa siendo una tesis válida y una reivindicación viva del municipio mexicano entendido como la instancia de decisión de las cuestiones locales, cotidianas y de impacto inmediato y directo sobre la

satisfacción –o insatisfacción- de las necesidades sociales. Hoy se enfatiza su contenido de gobierno local autónomo o autogobierno, mediante propuestas de reforma dirigidas hacia los sistemas electorales, a los actores del poder local, a los instrumentos de democracia deliberativa y participativa en los municipios, al reconocimiento de la diversidad -su sentido más amplio- de la institucionalidad en que puede expresarse el gobierno local.

De manera complementaria, la demanda de autonomía se refleja en reivindicaciones relativas a las capacidades reglamentarias de los municipios, con suficiente poder para incidir sobre su propio diseño institucional; también en la ampliación de sus funciones, en el reconocimiento de su potestad tributaria, en relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación y coordinación, con un valor implícito de equilibrio entre ámbitos de gobierno; o bien, en la incidencia de la población agrupada y organizada en los municipios en la determinación de políticas públicas de los estados y nacionales, entre otros rubros. El reconocimiento de la facultad tributaria es de los más cuestionados en tanto que el ejercicio de ésta no alcanza para cubrir las necesidades que exige el cumplimiento de las facultades y funciones que la propia Constitución General y las constituciones estatales le reconocen al municipio.

La tesis de la libertad municipal ha permanecido vigente, sin excluir que ahora sus elementos han multiplicado su espectro temático y complejidad, tanto como su contenido. En buena parte, lo anterior se explica por la evolución de un México predominantemente rural y con fuerte asiento indígena, a un México predominantemente urbano y con un peso relativamente menor de los pueblos indios en el total de la población, aún y cuando la mayoría de los mexicanos es, en sentido étnico, de origen indígena mesoamericano y no resultado del supuesto mestizaje indo-hispánico, o de otro origen étnico extra-continental.

La vigencia de la libertad municipal, por otra parte, también se explica por la vigencia de las estructuras y procesos que la han negado o inhibido. El poder

político y de gobierno concentrado en espacios ajenos a los municipios han persistido como factores contrarios a la libertad municipal, si bien actualmente carecen de la fuerza primaria (primitiva) que durante distintos periodos caracterizó la relación de los municipios con los estados o la federación. De la franca y abierta subordinación, hoy los medios y los actores que expresan la inercia dominante del centralismo tienen un contenido y apariencia impersonal y burocrática. De la crudeza del cacique, del jefe político o de los gobernadores, se ha avanzado hacia la supuesta neutralidad técnica del funcionario experto y a la explicación racional que justifica el status que confina al municipio a la marginalidad de las estructuras políticas del Estado Mexicano.

Puede así reconocerse que la antítesis de la libertad municipal también ha evolucionado, pero no ha modificado la esencia de su posición dominante. Hoy pareciera la herencia no deseada del viejo centralismo, arrojada en lenguaje técnico, presente en calidad de aparato administrativo desglosado en el enorme espectro de instituciones de la federación y de los estados. Cada cual con poderes y recursos inscritos en las leyes, con burocracias e inercias administrativas preparadas para resistir cualquier iniciativa de reforma; inclusive, en algunos momentos y por el lado positivo, mostrando preocupación por las atrofiadas capacidades de los municipios y aportando algunas ayudas, pero al mismo tiempo, con acotada voluntad de cambio.

En este ambiente, la paradoja es que el federalismo y la descentralización hayan ganado notable espacio como discurso político e incluso como parte formal de los planes de gobierno, especialmente en el último decenio. Pero ambos discursos muestran restringido movimiento como procesos de reforma administrativa de amplia escala, que de manera consciente y deliberada conduzcan a la reforma del Estado con este carácter. Precisamente, esa relativa inmovilidad es un factor determinante de que la libertad municipal continúe como demanda viva.

Por otra parte, la vigencia de la libertad municipal y de sus reivindicaciones no excluye reconocer que existen avances importantes. Los logros obtenidos en los últimos 20 años pueden estimarse como los más importantes en mucho tiempo. Primero, porque establecen bases efectivas de la democracia local, en la medida que la sociedad mostró sus capacidades para determinar a su gobierno y a sus representantes en éste. El anhelado principio de gobierno municipal pleno comenzó a asumir forma concreta con la apertura política y con la conquista del espacio electoral por los ciudadanos. Es cierto que aún existen limitaciones para la democracia local, incluso en su fase electoral -en particular, cuando se reconocen los rezagos en la calidad de la representación política o en la integración del órgano de gobierno-, pero no puede negarse que la sustancia básica del autogobierno ha logrado consolidarse.

En materia de democracia se produjo un cambio cualitativo de enorme relevancia: por un lado se modifica la esencia de la relación entre sociedad y gobierno municipal, con su trascendente aportación al autogobierno; y por otro lado, con el mismo movimiento, se modificó sustancialmente la naturaleza del ayuntamiento al consolidarlo como gobierno propio local. Dicho de manera simple, se pasa de depender absolutamente de factores externos, a depender al menos parcialmente de factores internos, ciudadanos. Con este segundo efecto, se enmarca un espacio para la diferenciación institucional entre el municipio y los otros poderes públicos. En particular, se altera o modula la relación de subordinación política de los ejecutivos estatales sobre las autoridades municipales, que con frecuencia incluía también -e incluye todavía- una cuota de poder de los funcionarios federales sobre los municipales.

En este proceso de diferenciación entre ámbitos de gobierno, ha influido visiblemente la alteridad entre los partidos y su recíproca competencia, especialmente cuando uno gobierna un ayuntamiento y otro distinto en el estado respectivo y/o en el Ejecutivo Federal. Cabe añadir, sin embargo, que el eje primario que soporta a la dinámica de diferenciación institucional radica en el

origen político que define ahora al gobierno local: es decir, la sociedad municipal y sus organizaciones.

La incipiente democracia local viene transformando así el curso de subordinación que históricamente habían soportado los ayuntamientos, ubicando a la institución municipal como un actor necesario de la nueva política intergubernamental. Este espacio propio del ayuntamiento, sustentado por la democracia local, explica que la diferenciación institucional del municipio pueda ocurrir incluso cuando un mismo partido gobierna en los municipios, el estado y la federación.

El nuevo origen primario del gobierno municipal ha generado un ámbito de intereses particulares, municipales, que trasciende a sus actores inmediatos (es decir, a los partidos políticos). El municipio se convirtió así en un actor del escenario intergubernamental, disponiendo de una agenda de intereses específicos, derivados de sus propias necesidades y potencialidades, que corresponden a su ámbito institucional, si bien luego son matizados o intensificados por la coyuntura política y por los partidos, sin agotarse en la agenda de éstos.

Asimismo, por el camino de la democracia local, como puede apreciarse, la definición de Estado que la Constitución general reconoció desde 1917 en los artículos 40 y 115, incluyendo a la federación, a los estados y a los municipios, como sus componentes- adquirió mayor sustancia material conforme la democracia avanzó en el ámbito municipal. Dicho de otra manera, la transición democrática generó un renovado municipio; la pregunta sería ahora si el nuevo municipio enriquecerá una mayor democracia, en los parámetros contemporáneos de la ciudadanía.

El nuevo ambiente político en los municipios, las experiencias de alternancia política que van volviéndose más frecuentes, el surgimiento y desarrollo de nuevas élites políticas y administrativas locales, han sido factores complementarios que

estimularon el fortalecimiento del municipio como esfera de gobierno. Cabe reconocer que la reforma del Artículo 115 de la constitución del país en 1983 fue una plataforma compatible con las transformaciones sociales e institucionales que de manera paralela emergían en los municipios. Sin ese renovado marco constitucional, el proceso de evolución municipal hubiera intensificado su tensión y conflictos con el centralismo político y administrativo de la federación y los estados. Las adecuaciones al Artículo 115 de aquel año no equivalían a la reforma municipal “definitiva”, como es aceptado, pero sí contribuyeron a aligerar el costo de un centralismo que además padecía una severa crisis de representatividad y económica.

La democracia local, la diferenciación institucional, la emergencia del municipio como actor de la política intergubernamental, su consolidación como aparato público que multiplicó sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica, en conjunto retratan una poderosa trayectoria de lo que podría denominarse como un nuevo municipio mexicano. Detrás de éste, lo que se encuentra es una reconstrucción de la sociedad local como actor social y político que avanza hacia su inserción en la definición y alternativas de los asuntos públicos, no solamente locales, sino los nacionales. Detrás el nuevo municipio hay así un proceso de cambio macro social, de escala nacional, de profundas repercusiones sobre la estructura del Estado, pero que no está concluido; apenas se conocen sus primeras fases.

La reconstrucción (o construcción) del papel de las sociedades locales en la esfera de los asuntos públicos es una dinámica más democrática, que no se queda en lo local, sino extiende su influencia del espacio de la Nación. Para la tesis de la libertad municipal, impulsa particularmente su sentido de autogobierno; y puesto en términos jurídico políticos, avanza en el ejercicio de la soberanía popular, con tendencia a fortalecer la democracia participativa más directa. Simultáneamente, por sus consecuencias en el ámbito gubernamental, también apoya el ejercicio de

la libertad municipal, delimitando y ampliando un espacio propio para los asuntos locales.

La trayectoria de un nuevo municipio mexicano no puede así limitarse a alguno de sus componentes: no es solamente política, también lo es administrativa, intergubernamental, jurídica, hacendaría. De suyo relevante, cada uno de los componentes anteriores describe parcialmente a una dinámica de cambio más compleja y de escala estructural, que incluso el rubro de un “nuevo municipio” no lo describe suficientemente.

Lo que está en juego es el ascenso, la fusión, la mayor apropiación de la esfera pública por la sociedad local. Lo que se encuentra en curso es la realización de la libertad municipal y de su contenido contemporáneo, que evidentemente requiere una nueva o renovada institucionalidad en prácticamente todas sus dimensiones. La institucionalidad vigente, con su pesada carga de diseños heredados de los periodos más centralista y autoritario de Estado, resulta ahora desfasada para los requerimientos del nuevo municipio y de la nueva sociedad local.

En la trayectoria reciente, se reformó nuevamente el Artículo 115 de la Constitución General y se adecuaron las respectivas constituciones y leyes estatales a partir de 1999. Se avanzó un paso más en la delimitación del espacio propio de los municipios, como fueron la exclusividad de algunas funciones y servicios municipales, junto con su tibio reconocimiento como entidad de gobierno. No obstante estos avances, la ruta pendiente en el escenario constitucional es todavía significativa, particularmente en los elementos que consoliden la presencia del municipio en estructura del Estado y desplieguen las características de su autonomía.

Cabe añadir que pese a sus limitaciones, el marco constitucional federal y de los estados ha abierto un potencial amplio para que los municipios avancen por sí mismos en la modernización de su diseño institucional. Esta potencialidad forma

parte de los activos de la autonomía municipal y modifica de manera relevante el mapa de factores que tradicionalmente inhibían a la libertad municipal, localizados externamente, en otros poderes. Si los municipios no ejercen el potencial de auto-reforma, la conclusión es que la libertad municipal también encuentra frenos a su interior.

Por el lado, del gobierno pleno propio, contenido en la libertad municipal, la franja que corresponde a la democracia deliberativa y participativa formalmente es susceptible de diseño y aplicación más plena a partir de los reglamentos municipales. La reforma del proceso de decisiones en los ayuntamientos es fundamental para este propósito. No obstante, sólo excepcionalmente los ayuntamientos del país han reformado sus procesos de gobierno con un sentido democrático pleno, incluyendo a la ciudadanía de manera cotidiana y franca.

El subdesarrollo de la democracia local, no obstante los más de 20 años de la apertura de la democracia electoral formal, paralela a la amplia capacidad jurídica de auto-reforma no utilizada, conducen evaluar los límites de cambio de la estructura política que se ha consolidado durante este periodo en los municipios. La conclusión más probable es que ya se está alcanzando un techo, un tope político y práctico en la evolución política e institucional del modelo democrático definido en los años 80.

Como toda estructura de poder, su horizonte de cambio y evolución no es un continuo infinito, que acumula progresivamente reformas. Por el contrario ha definido un horizonte de lo posible, un mapa de innovaciones factibles, junto con una lista no escrita de reformas inviables porque amenazan aspectos esenciales de reproducción de esa estructura de poder. Dicho de otra manera, los sistemas electorales que se construyeron en esta primera fase de la democracia local ya alcanzaron su horizonte de reformas.

La evolución hacia una fase desarrollada de la democracia, que en términos genéricos aludimos como democracia deliberativa y participativa, que reivindican con profundidad la presencia del ciudadano en los asuntos públicos, presupone a un sistema político municipal distinto a los actuales.

La nueva agenda del autogobierno implica cambios en piezas estratégicas de los sistemas políticos y estructuras de poder vigentes en los municipios. No solamente para perfeccionar la democracia, sino también para perfeccionar e incrementar la eficacia del gobierno local como proveedor de funciones y servicios, y como entidad estratégica para el desarrollo.

Por lo pronto, la agenda de los instrumentos del autogobierno municipal es ya esencialmente municipal, pero no está en el horizonte de la actual configuración de sus actores políticos.

Es preciso reconocer, como ya se ha apuntado arriba, que el basamento democrático municipal construido en los 80 fue un paso importante para la apertura política y para la definición del espacio electoral como objeto ciudadano, pero el sistema político derivado de este periodo y sus actores muestran ya signos de agotamiento y, peor aún, comienzan a constituirse en obstáculo para formas más evolucionadas de la democracia, tanto en la configuración como en el ejercicio del gobierno. También, no menos importante, en obstáculo para la modernización de la dimensión instrumental de los gobiernos municipales.

La evolución de la libertad municipal, como puede apreciarse, ha acercado su realización a la esfera misma del nuevo municipio mexicano. En particular, el componente de gobierno local pleno, de un alto grado de autogobierno en el ámbito de lo cercano al pueblo, ya tiene un firme asiento local, por lo pronto como potencialidad jurídica pero con limitada viabilidad política. Por su lado, el componente de autonomía ha evolucionado también con las reformas del artículo 115, de 1983 y 1999, pero aún quedan pendientes definiciones fundamentales.

Por el lado, de la autonomía, la agenda se encuentra mucho más dependiente de los legislativos estatales y federal. Los temas pendientes son varios y cruciales. Entre los más relevantes estaría el terminar por reconocer el papel del municipio en la estructura del Estado, lo cual sólo puede hacerse modificando la carta fundamental de la nación.

De igual modo, terminar por reconocer que el municipio también es expresión del ejercicio soberano de pueblo y asentar el concepto de autonomía en este principio, ampliando además las capacidades locales para autodeterminar su perfil institucional y abrir paso a la necesaria diversidad de su diseño. Es imperativo abrir la puerta a un diseño institucional diverso del municipio, que permita su mejor adecuación a su respectivo entorno social, cultural, económico y regional. Un avance en este sentido fue la Ley Electoral de Oaxaca, llamada por algunos la “Ley Diódoro, por haber sido promovida y promulgada en su momento por el entonces gobernador Diódoro Carrasco, que reconoció al nivel de la Constitución Local y de la Ley Electoral el reconocimiento de los usos y costumbres, mayormente comunitarios y participativos, en la conformación de los ayuntamientos en Oaxaca.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “El 21 de marzo de 1994 el gobernador de Oaxaca, Diódoro Carrasco Altamirano presentó en Guelatao de Juárez, la propuesta del Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas. Este nuevo acuerdo sería el marco de reformas a favor de los pueblos indígenas, dentro de las cuales destacan las dos reformas al código electoral local (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos electorales de Oaxaca – CIPPEO), en reconocimiento a los usos y costumbres electorales de los municipios indígenas y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Ambas reformas de tipo reglamentario, fueron precedidas por modificaciones en el propio texto de la Constitución local.

“Estas reformas le dan continuidad en la nueva coyuntura política, a las reformas implementadas en el sexenio precedente (1986-1992), en particular el reconocimiento de la “composición étnica plural” del estado de Oaxaca (artículo 16 de la Constitución local), en 1990, dos años antes de la reforma federal al artículo 4º constitucional.” (Usos y Costumbres, Procesos Electorales y Autonomía Indígena en Oaxaca, David Redondo, CIESAS-Istmo; tomado de: <http://www.academia.edu/857418/>). El mismo autor señala en pie de página, que “en septiembre de 1995 es publicado en el Periódico Oficial el Libro Cuarto del CIPPEO, titulado “De la renovación de los ayuntamientos en los municipios de elección de usos y costumbres (...) en octubre de 1997 aparece la nueva versión del CIPPEO con un Libro Cuarto (De la renovación de los ayuntamientos en los municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario. (Op cit).

La libertad municipal, no es entonces una reivindicación histórica conservada por las tradiciones, sino una necesidad contemporánea: para la democracia, para el desarrollo, ambos con escala humana, personalizada, lo cual solamente puede construirse en el espacio local.

De igual manera, la libertad municipal y la agenda pendiente de autogobierno y de autonomía, no deben leerse como la simple distribución de competencias entre ámbitos de gobierno, sino como instrumentos que permitirían la apropiación de los asuntos públicos locales y algunos regionales o nacionales, por la sociedad, a partir de sus raíces poblacionales últimas.

Por este motivo, simultáneamente tienen una naturaleza significativamente democrática y reformadora de la estructura del Estado.

Hoy por hoy, la libertad municipal contiene la elección de la autoridad municipal formada por el Presidente Municipal y los regidores del cabildo, y por el síndico municipal en el caso del Estado de Chihuahua, y por las facultades que se resumen en el anunciado de funciones del artículo 115 constitucional, que, entre otras, señala la relativas a la hacienda pública municipal y el derecho a la recaudación de impuestos y cobro y obtención de derechos, aprovechamientos y contribuciones diversas por obras municipales.

Por todo lo anterior, la libertad municipal sigue marcando su huella y su reclamo al Estado mexicano. Se trata de un proceso vivo, cada vez más intenso, cada vez más necesario.

El aspecto municipal que se aborda en esta tesis es la capacidad tributaria reconocida en el ya citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos que establece la hacienda municipal y su manejo<sup>2</sup>, en particular la relativa a *“percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria”*, específicamente la recaudación del impuesto predial.

La investigación de esta tesis está desarrollada en tres capítulos; en el primero se describe el origen y el desarrollo del municipio en México; en el segundo capítulo, se describe la relación que tiene el orden municipal con el sistema federal; por último en el tercer capítulo se analiza la situación del impuesto predial en los municipios del estado de Chihuahua.

---

<sup>2</sup> “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas” (Art. 115, Fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# CAPÍTULO 1

## **Origen y Desarrollo del Municipio en México**

### **Generalidades**

El concepto de “Municipio” se ha convertido un término tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, que podría suponerse es un concepto bien establecido, pero no es así.

Numerosos autores de los ámbitos político, administrativos, hacendarios y en general, sociales, presentan definiciones y conceptos contradictorios sobre el Municipio, sin que haya muchos que pretendan ofrecer una solución a la diversidad de apreciaciones elaborando un nuevo concepto más preciso. Otros autores, por el contrario, exponen solo la definición o concepto de índole personal, a veces de manera puramente dogmática. La mayoría evita enunciar definiciones, dando por conceptualizado y definido al Municipio, partiendo desde ese punto para hablar sobre él.

Tal es el caso de la propia Constitución General de la República Mexicana que da por sentada la conceptualización del Municipio y solo determina que “*los Estados*” (tienen) “*como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre*”.

Para llevar a cabo eficazmente la tarea de determinar al Municipio como tal para los efectos de esta tesis, se parte del antecedente etimológico, profundizando en

él más allá de lo ya expresado en la introducción, para después analizar diversos conceptos y estudiar los elementos del Municipio que son esenciales para comprender el concepto, precisando sus características intrínsecas.

El Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, como ya se mencionó arriba. Proviene del vocablo latín *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación. Recuérdese que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el atributo. Y así nace la idea de *communis*, o sea, quien pertenece a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare*.

A mayor abundamiento, cabe citar a Juan Iglesias quien comenta en su obra *Derecho Romano, Instituciones de Derecho privado*, que las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre Municipio de *munus, munare* que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen, recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive el militar.<sup>1</sup>

Los romanos contaban con un gran y efectivo aparato militar con el que conquistaron pueblos, pero carecían de personal para administrarlo, ya que hubieran requerido un gran número de administradores. Sin embargo superaron la facultad de autogobernarse a cambio del *munus munare*, esto es cargos, prestaciones o gravámenes.

Otros autores han querido explicar etimológicamente el termino Municipio a través de la voz francesa *comune*, adjetivo popular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; así mismo, mediante las voces *jura comuna*, que significa juramento y acción aunada o conjunta.

---

<sup>1</sup> Iglesias Juan, Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado, ed. Ariel, pp. 25.

## **Conceptos y Definiciones del Municipio**

Algunos conceptos y definiciones dan preponderancia al ser humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de este grupo se encuentran los siguientes autores:

Martingnac dice que:

*“El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre si por el vinculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una ficción de la Ley, precedió a esta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de a que se deriven”<sup>2</sup>.*

Cuesta, por su lado sostiene que:

*“El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”<sup>3</sup>.*

Colmeiro anota que:

*“Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes”<sup>4</sup>.*

---

<sup>2</sup> Martingnac, cit. Por Colín Mario, El Municipio Libre, Edición del Gobierno del Estado de México, 1978, pp. 23.

<sup>3</sup> Cuesta, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

<sup>4</sup> Colmeiro, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

Adolfo Posada, abundando sobre esta postura señala:

*“Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de vecinos que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”<sup>5</sup>.*

Otros autores le dan importancia al elemento territorial, pudiendo citarse, por ejemplo, a Reynaldo Pola, quien postula que:

*“El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”<sup>6</sup>.*

Otros autores fundan su criterio en ella finalidad, propósito o fin del Municipio.

Fabián Onsari dice:

*“El Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, constituir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo, la compilación de la vida moderna y la división del trabajo,*

---

<sup>5</sup> Posadas, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

<sup>6</sup> Reynaldo, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

*determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios”<sup>7</sup>.*

El constitucionalista Gabino Fraga se une a esta corriente y explica:

*“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>8</sup>*

Por su parte, Miguel de la Madrid dice:

*El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica, administrativa.... Activamente participa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo integral.*

*“El Municipio como célula política fundamental y escuela de democracia.*

*Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio.*

*Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y Federal.”<sup>9</sup>*

Existen otras definiciones más completas en las que se consideran ya varios aspectos, como las que se transcriben a continuación.

Explica Otto Gonnepain:

---

<sup>7</sup> Onsari, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

<sup>8</sup> Fraga, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

<sup>9</sup> Ibidem.

*“El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado otorga facultades que los autorizaran y anexes, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”.*

Como puede verse, aun esta definición de mayor amplitud, esta definición no toma en cuenta el aspecto territorial ni destaca los fines.

Para José Gómez Torruco, el Municipio es:

*“Unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura.”<sup>10</sup>*

Esta última conceptualización ya concepto contiene los tres aspectos más importantes que caben destacar: el electo humano, el territorio y el gobierno.

La enciclopedia Jurídica Ameba da la siguiente definición:

*“Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.”<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> Gómez Torruco, José. “Federalismo y municipalismo”, Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4, Julio-agosto, 1983.

<sup>11</sup> Ameba, Enciclopedia Jurídica.

Mientras que Gómez Torruco ya aportaba la integración del Municipio al Estado, esta definición destaca además la dependencia del Municipio respecto del Estado, puesto que de acuerdo a Gamez el Municipio no puede existir sin el Estado.

### Concepto para el caso mexicano

Después de haber analizado los diversos conceptos en el apartado anterior, con base en la definición que da el maestro Reynaldo Robles, podría decirse que la definición más apropiada, al menos para los efectos de esta tesis, es la siguiente:

*“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye una nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior y con una determinada independencia financiera”.*

Cabe destacar aquí, que la última frase de esta definición tiene una importancia especial porque una primera situación que debe existir para una integra federalización en cualquier país, es la independencia económica de las unidades básicas que conforman la federación, en este caso los Municipios. El no depender financieramente del poder central le da a la población del Municipio la capacidad de decidir más plenamente sobre la cosa común local y, con ello, más libertad para atender los problemas específicos a los que se enfrenta. Baste por el momento con lo anterior; ya que se tratará con mayor detalle esta postura más adelante.

## **Evolución histórica de la institución Municipal**

Al hablar del origen del Municipio habría que adentrarse en las distintas teorías que explican su origen. Son principalmente tres las posturas que sostienen diversos autores acerca de este tema; la primera es la tesis sociológica, la segunda se le denomina la tesis jurídica y la tercera es a la que se le distingue como la tesis ecléctica. A continuación se explica cada una.<sup>12</sup>

- a) El Municipio es una formación natural anterior al Estado, según la tesis sociológica; los autores que así lo sostienen dicen:

El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.<sup>13</sup>

- b) El Municipio es una creación del Estado, según la tesis jurídica; quienes sostienen esta teoría, como el maestro Ignacio Burgoa afirma que:

Antes que la ley declare al Municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, este no existe como Municipio, es simplemente un centro de población, este no existe como Municipio, es simplemente un centro de población, es la ley quien le da tal carácter y señala sus requisitos y su forma de ser.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio", 3ª edición. México, Porrúa, 1998, pp. 310.

<sup>13</sup> Posadas Adolfo, "El régimen municipal de la ciudad moderna". Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1966, pp. 142.

<sup>14</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pp.287.

c) El Municipio es una formación natural, reconocida por el estado como la concibe la tesis ecléctica. Los autores que avalan esta teoría, como Álvarez Gendin afirman lo siguiente:

*“Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo –de población- su capacidad para obrar como Municipio.”<sup>15</sup>*

Respecto a cuál es la teoría que más se acerca a la necesidad, sería necesario analizar los casos particulares para determinar cuál es el origen de cada tipo, ya que hay algunos casos en los que se aplica una teoría y hay otros casos en los que puede apreciarse otros procesos de génesis.

Robles Martínez dice que el Municipio es una creación jurídica, y para sustentar su postura explica que una comunidad solo puede concebirse como una estructura de conducta orientada con sentido y en especial orientada por normas.<sup>16</sup>

Al refutar la tesis sociológica, explica que se funda en la existencia del Municipio natura, es decir, una agrupación humana que espontáneamente evoluciona hasta la conformación de un Municipio y en cuanto a la tesis ecléctica no es mas que una posición empirista que esta íntimamente ligada a postura sociológica.

Enfatiza que si no hay un reconocimiento por parte de la ley de ese asentamiento humano que se da de forma “natural” simplemente no hay Municipio, podrá haber muchas cosas, pero un Municipio no.

---

<sup>15</sup>. Álvarez Gendín, Sabino, “Manual de Derecho Administrativo Español”, Ed. Bosh, Barcelona, 1954, pp. 4.

<sup>16</sup> Idem.

## **Desarrollo Histórico del Municipio**

Para hablar sobre el desarrollo histórico de esta institución, primeramente habría que reconocer que este es un tema que podrá ser analizado desde varias perspectivas. Debido a que el tema de estudio se reserva al Municipio mexicano, cabe limitarla a exponer el desarrollo del Municipio en México.

### *Época prehispánica*

La tesis de que el *calpulli* es antecedente del Municipio mexicano actual, no compartida en esta tesis, podría caber solamente en relación a la organización de las “*Repúblicas de Indios*” reconocidas por la Constitución de Cádiz, promulgada en 1782 en España y con vigencia extensiva a la Nueva España. Considerado así, los *calpulli* eran comunitarios y participativos, fracciones dentro de las tribus con una autoridad ejercida por el jefe de esa porción de población. En ella se asignaba una parcela de terreno a los *maceualtin* (singular: *maceualli*) -el ciudadano común- para que pudiese constituir su casa y cultivar su campo y su huerto.<sup>17</sup>

El *maceualli* estaba obligado a realizar el servicio militar y a pagar el impuesto: no podía sustraerse al trabajo colectivo (servidumbre): mantenimiento de caminos y canales, construcción de monumentos, de diques, etc. (servicios hoy encomendados a las autoridades municipales). Por el contrario, tenía derecho desde su mayoría de edad, esto es, cuando se casaba entre los veinte y veinticinco años, a la parcela de terreno que anteriormente menciona los, que le era asignada por el jefe de su *calpulli*.

Tomaba parte en la intensa vida religiosa de su sector o distrito y de la ciudad, y podía, sobre todo cuando alcanzaba determinada edad, participar en el consejo que rodeaba al jefe local. Sus hijos, de uno u otro sexo, recibían gratuitamente la educación de las escuelas del distrito. Pagaba el impuesto pero recibía a cambio

---

<sup>17</sup> Soustelle, Jacques, Los Aztecas, Oikos-Tau, Barcelona, 1980, pp. 38.

artículos alimentarios, piezas de tejido y prendas de vestir, ya fueran en ocasión de distribuciones regulares (especialmente durante el mes octavo, *Uey Tecuilhuitl*), o cuando el caudillo superior o “rey”, decidía acudir en ayuda del pueblo con motivo de carestías, inundaciones u otras calamidades.

Ya desde esos tiempos pueden apreciar algunas características en la organización política, económica y social de los mexicas que pudieran parecerse a la municipalidad que conocemos en la actualidad, especialmente en lo referente a los servicios básicos, que estaban a cargo de los *maceualles* del *calpulli*, así como en la obligación de pagar tributos por quienes formaban parte del *calpulli*, pero no en el sentido actual de organización representativa decidida por una ley central del estado mexicano, ni como una organización con una autoridad política y administrativa electa o consensuada, formas estas que son propias del Municipio traído de España e impuesto por encima de la organización originaria de los pueblos indígenas.

Como ya se apuntó inicialmente en la Introducción, con la llegada de los españoles a América, se establece una forma distinta de organización política, en donde, al igual que en España, el gobierno de las ciudades residida en un Consejo Municipal o Ayuntamiento que se sitúa por encima de quienes decidieron formarlo o simplemente nacen en él. Esta forma de gobierno se impuso a la que prevalecía anteriormente en los pueblos originarios y desde ese momento el Municipio se fue adaptando a las circunstancias históricas de la colonia y el México independiente, hasta encontrarse en la forma en que hoy prevalece.<sup>18</sup>

Sin embargo, como se ha reiterado anteriormente, el Municipio mantuvo las mismas bases desde tiempos romanos hasta la fecha, habiendo sufrido cambios en la forma, pero conservando en última instancia su sentido y político y administrativo original.

---

<sup>18</sup> Navarro de Anda; Historia de México I. Época prehispánica y Colonial, McGraw-Hill, México, 1988, p. 96.

La colonización de la Nueva España cobra institucionalidad a través del virreinato centralizado y centralista pero operativamente se materializa en los Municipios. Las primeras leyes que regularon el territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525. Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1537, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los concejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno operativo que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo, mientras que la soberanía radicó en el monarca en turno representado por los respectivos virreyes y su séquito de funcionarios españoles peninsulares.

Desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios e inamovibles entre los peninsulares llegados a la colonia. En efecto, por cedula de 5 de Octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, este se revertía a la corona, que lo podía vender nuevamente. Posteriormente Carlos V, en cedula de 1 de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que ya no tenga derecho a perpetuidad, sino por solo una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas. La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que estos eran precisamente nombrados por dichas autoridades.

Eran también vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo, de alguacil mayor depositario y pregón y solo eran admitidos a posturas los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, prefiriendo a estos aunque otros ofrecieran mayor precio.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

Ochoa Campos manifiesta que paralelamente al poder municipal, funcionaron el virrey, la real audiencia, el tribunal del consulado en México, el protomedicato, el juzgado para asuntos de indios, la santa hermandad y el tribunal de la acordada y en los últimos tiempos de la colonia el intendente.<sup>19</sup>

### El Municipio en el México Independiente

Rolland comenta que *“fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política”*.<sup>20</sup>

Efectivamente, la organización política de la Nueva España fue un factor determinadamente para la conquista y la Colonia y luego para concretar la independencia de México, comenzada en el año de 1810 en la parroquia del pequeño pueblo de Dolores, a cargo del clérigo criollo Miguel Hidalgo y Costilla, y consumada en 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, encabezado por el General Agustín de Iturbide.

Evidentemente el Municipio mexicano ha jugado un papel categórico en los movimientos de liberación de la historia nacional.

Para hablar de la movilidad del Municipio en México independiente, habría que aclarar que esta etapa se agrupa en dos grandes épocas histórico-políticas: la

---

<sup>19</sup> Ochoa Campos Moisés, op. Cit., pp. 152.

<sup>20</sup> Rolland, M. C., El Desastre del Municipal, ED. Cultura, México, 1921, pp.54

anterior a la Constitución de 1917 y la que se inaugura con esta Constitución revolucionaria.

### *a) Normatividad anterior a la Constitución de 1917*

En esta primera etapa se deben mencionar los siguientes ordenamientos: Constitución Española de Cádiz de 1812; Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto de Apatzingán; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Plan de la Constitución Política de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyectos de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Proyectos de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

Todos estos ordenamientos jugaron papeles determinantes y aportaron efectos importantes para la conformación del Municipio Mexicano. Se puede apreciar desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que este órgano tuvo. Dentro de los aciertos que encontramos podemos destacar, más importante que cualquier otro concepto, el que se regule al Ayuntamiento como Órgano de gobierno local, idea que va a trascender en los futuros ordenamientos jurídicos de México.

En lo tocante al Municipio en algunas de las Constituciones anteriormente mencionadas, no se instruyo de manera expresa la organización y estructura político-administrativa que debían seguir los Municipios, todas lo daban por establecido. Se refieren más bien a que las constituciones locales lo establecerían.

El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que habían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno, que tenían diferentes denominaciones según la entidad; generalmente eran conocidos como jefes Políticos o Prefectos; en Guanajuato se les denominaba jefes de Policía; en Jalisco Directores Políticos; en Sonora Prefectos Populares; y

en Tamaulipas Visitadores. Aunque con diferentes denominaciones, sus funciones eran similares en todo el país y las principales eran:

- 1) Ser autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.
- 2) Sujetar y centralizar la actividad municipal, ala voluntad del gobernador.
- 3) Funcionaban en distritos controlando a los Municipios de su circunscripción.
- 4) Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.

Por esto los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo sobre los Municipios; por ello la lucha fue en contra de ellos. En los albores de la Revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo el gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva de los Municipios. Por ello la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la Revolución, idea que está expresada o implícita en casi todos los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios, incluidos los proclamados por Francisco I. Madero.

### *b) Normatividad posterior a la Constitución de 1917*

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro cabe destacar la parte que le dedico al Municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales deberán desarrollarse el Municipio mexicano.

El Municipio independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernantes de una buena ley electoral que

tenga a estos completamente alejados del voto publico y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

El proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la formula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual se reformo el artículo 109 de la Constitución del 57. El proyecto establecía:

*“Art: 115- Los estados Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el Gobierno del Estado.”*

La comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

*“Art:115-A Los Estados Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:*

*I.Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.*

*II.Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislación local. Los ejecutivos*

*podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio.*

*III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde recibieran habitual o transitoriamente.”*

Como es de observarse, la parte final de la formula propuesta por Venusiano Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II y III que motivaron uno de los debates mas apasionados y prolongados de la historia del Constituyente. Después del mencionado debate, el artículo quedo así:

*“Art. 115: Los Estados Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:*

*I. Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.*

*II. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas d los Estados y que, en todo caso serán las sufrientes para atender las demandas municipales, y*

*III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar más de cuatro años.”*

# CAPÍTULO 2

## EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO HACENDARIO

### Conceptualización del Federalismo

Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Por su parte, Althusius, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior, “*está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía*”. También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados).

Asimismo, Hamilton, James Madison y Jonh Jay (1787-1788) señalan que el federalismo es una “*unidad en la diversidad*”, caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “*El Liberalismo Mexicano*”, donde postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden.

Por todo lo anteriormente comentado, se concluye que el federalismo es una forma de organización política en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de producción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, a constituirse como un elemento clave del federalismo político.

Cabe recordar que en el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. Asimismo, hoy en día se dice que el Federalismo es un remedio político para males políticos. Sin embargo, esta descripción del proceso de federalización corresponde más a la traición centroeuropea de la formación de los estados-nación o a la historia de los Estados Unidos de América, que a la historia del federalismo mexicano. En efecto, estados centroeuropeos como Alemania, nacen de la unión de entidades políticas previamente existentes como independientes unas de otras, los “*Länder*” (sing. *Land*, que significa 'estado' en alemán), que se unificarían gradualmente bajo la hegemonía de uno de ellos para formar un estado federado, de unidad-diversidad, centralidad-autonomías, en

donde efectivamente cada parte constitutiva de la federación cede una parte de su soberanía a favor de un poder central. En Estados Unidos de América, para citar otro ejemplo, la federación es el resultado de la unión federada de colonias distintas y separadas entre sí hasta antes de conformarse como nación para lograr su independencia del reino de Inglaterra. Pero en el actual territorio mexicano no hubo durante la Colonia unidades sociales y políticas separadas e independientes entre sí, soberanas, que luego se federarían para formar un estado nacional federal, de estados soberanos federados, sino provincia de una autoridad central, el Virrey, que representaba a otra autoridad todavía más superior, el Rey que radicaba en España. La Colonia no estaba formada por entes autónomos y soberanos en ningún sentido. Y la Independencia no dio soberanía ni libertad a cada provincia, conservó el orden centralista. El federalismo mexicano no tiene esos antecedentes de estados separados que deciden federarse. Fue una manera de mantener poderes parciales de las provincias en aras de una unidad nacional naciente en la independencia y la Reforma y a favor de la gobernabilidad de un territorio extenso y poco comunicado.

### **El Federalismo**

Durante casi 200 años la República Mexicana ha luchado por consolidar un régimen federal de corte propio, entendido como una unidad nacional que reconoce instituciones políticas parciales en cada región o Estado, y, por extensión con instituciones locales libres, los municipios. El reconocimiento de la soberanía de los poderes locales, así como la construcción de mecanismos de diálogo entre órdenes de gobierno, no ha estado exento de las tensiones propias del peso de un poder central que política y económicamente impone condiciones de gobierno y desarrollo a entidades federativas y a vastas regiones del país.

El federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno.

Como ya se ha señalado, en el federalismo se comparten soberanías, cuyo objetivo es la unidad nacional por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones, lo cual ha sido reconocido en determinados momentos históricos como la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, lo cual es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes, es decir, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

El federalismo como sistema de gobierno existe con múltiples variantes en estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, *“la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos, económicos e institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura”*.<sup>1</sup>

Algunas características más o menos comunes de los regímenes federales son las siguientes:

- División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.

---

<sup>1</sup> Retchkinman K, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México, 1987, p. 410.

- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- Determinadas competencias, se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan jurídicamente su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes. En el segundo caso, el ámbito constitucional, la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el federal, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada parcialmente, como sucede en Estados

Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como la recaudación fiscal y el gasto en infraestructura, educación, salud, defensa, seguridad pública y social, entre otros.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Es en este contexto que uno de los temas donde el principio de soberanía provoca mayor debate es el relativo a la definición de las capacidades tributarias de los órdenes de gobierno, de ahí que la soberanía tributaria venga a ser un tema central en la construcción de toda relación federalista.

### **La Soberanía Tributaria**

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político. El tributo es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal y municipal), en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.

Es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no se reconoce como una delegación del nivel federal, sino como un poder o potestad originaria; incluso, el estatal se

supone, teóricamente y de manera dogmática, que precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a aceptar medidas centralistas para evitar la doble o múltiple tributación.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Los elementos y las finalidades que determinan la estructura del federalismo fiscal son:

1. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la presentación de servicios tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.
2. Estructurar una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.

3. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. Tenía, hasta hace pocos años, las facultades y obligaciones máximas en materia de educación y salud y de infraestructura carretera, hidráulica, hidroeléctrica, portuaria, ferroviaria y muchas más. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios como el tránsito local, los servicios de agua potable y alcantarillado, el aseo urbano y el manejo de la basura, el alumbrado público, las vialidades urbanas, entre otros.

La Fracción III del artículo 115 de la Constitución general indica que “*los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

*Inciso reformado DOF 23-12-1999*

*b) Alumbrado público;*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*Inciso reformado DOF 23-12-1999*

*d) Mercados y centrales de abasto.*

*e) Panteones.*

*f) Rastro.*

*g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*Inciso reformado DOF 23-12-1999*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*Inciso reformado DOF 23-12-1999*

*i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”*

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, ya que en un sistema federal los tres órdenes de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones con el fin de evitar la duplicación de fuentes impositivas que se produce, “*cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto y, cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo*”.<sup>2</sup>

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinado, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, característica y administración diferente.

La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas, al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándose a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso. Para México se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional

---

<sup>2</sup> George F. Break, La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con lo de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar los conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal, permite que las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal. Además, ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual, los indicadores de bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país.

En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas décadas, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

Por ello, en países federales como México, donde prevalecen condiciones de desarrollo desigual, se ha optado, con resultados cuestionables, por dejar la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, bajo la responsabilidad del gobierno federal.

### **El Pacto Federal**

En México, en el Congreso Constituyente de 1824, Santos Vélez, Matías Romero y Valentín Gómez Farías señalaron que el Pacto Federal se materializaba en la Constitución, debido a que en ella quedaría estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresaban y acordaban, por medio de sus representantes, los derechos que cederían a la Federación, para el bien general de ella y de los que cada uno se reservara. Tal posición refleja las tendencias federalistas en boga, predominantes en Estados Unidos de América y en algunos países europeos del norte.

Cabe señalar, que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización local. Las dos emanan el Pacto Federal expresado en un Constitución escrita.<sup>3</sup>

### **Estados miembros o federados**

Para Jellinek (1851-1911) son aquellos que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.<sup>4</sup> Así, la soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para la cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común.

De esta manera, el Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos y participar del poder, pero es sólo en los ámbitos que la Constitución general la concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; y se estructura en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para ello, el tipo normal del Estado federal, implica que cada Estado miembro tenga en la Cámara de países o Estados tengan participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que dispongan de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud.

---

<sup>3</sup> Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal)*, Ed. INAP. México, 1988.

<sup>4</sup> Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Compañía Editorial Continental, 2ª edición. México, 1958.

### **El Municipio**

En algunos países con estructura de estados federales, el municipio constituye el tercer orden de gobierno, constitutivo de cada estado de manera directa y del Estado-nación de forma indirecta. En México, constitucionalmente se le define como “base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación. Asimismo, a la localidad que es la sede administrativa de gobierno se le denomina cabecera municipal.”<sup>5</sup>

La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias) se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente los municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello es que, inicialmente, el federalismo, como forma de organización política, contaba con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos; el Federal y el Estatal.<sup>6</sup>

Para Hans Kelsen, el municipio “goza de cierta autonomía administrativa”,<sup>7</sup> con relación a los gobiernos federal o estatal y lo define más precisamente como una forma de asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio y que se encuentra asentado en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, el municipio constituye la base de la división territorial de los estados.

---

<sup>5</sup> Explicación tomada del glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal. Op. Cit.

<sup>6</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América (1987), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

<sup>7</sup> Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro Nacional de Estudio Municipales, México. 1985.

Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos, los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales. A pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde.

### **El Federalismo Fiscal**

Se conoce como federalismo fiscal al arreglo político–institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano. A partir de este principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe de establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes órdenes de gobierno.

Las distribuciones de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.<sup>8</sup>

En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, han hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles inferiores. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios que se ejercían en el nivel federal a los niveles estatal y local, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados

---

<sup>8</sup> Retos y propuestas. Federalismo Fiscal. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del PIB que años anteriores se habían destinado a los mismos rubros.<sup>9</sup>

La razón de descentralizar se halla en el supuesto básico, implícito y común en los estudios vigentes sobre federalismo, de que el Sistema Federal implica la descentralización más amplia o, de ser posible, total. No obstante, la interpretación apropiada es que la intención es compatibilizar la descentralización con el centralismo.

En realidad, sin abandonar la noción de que, salvo excepciones, los servicios deberían ser subnacionales<sup>10</sup>, todos estos problemas pueden ser respondidos con la famosa frase de definición del federalismo de Tocqueville: *“El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio”*. Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo.<sup>11</sup>

Así, puede considerarse que el Federalismo Fiscal representa, paradójicamente, una conjunción política en el aspecto de gobierno. La institución donde se aprecia con mayor claridad esa compatibilización entre países grandes y pequeños, es el Sistema Bicameral del Congreso, que repiten la mayor parte de las federaciones; una cámara de –diputados- representa la población y por consiguiente otorga más poder a las provincias más pobladas.

En cambio, la Cámara de Senadores se forma con representación estatal igualitaria, es decir, otorga igual poder a todos los estados sin tomar en cuenta su población y, por consiguiente, equilibra el mayor poder de los más poblados,

---

<sup>9</sup> El gasto Público asignado a Estados y Municipios, vía participaciones directas o indirectas, ha tenido avances considerables durante los últimos años. Sin embargo, es en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, donde se pueden apreciar con mayor detalle los incrementos en este sentido.

<sup>10</sup> El concepto “subnacional” por qué el federalismo fiscal puede practicarse indistintamente en un régimen unitario, federal o confederado.

<sup>11</sup> Ver la democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 1957.

otorgado ello por el principio democrático. Es decir, una institución que en las monarquías representaba a los grupos dirigentes, en las federaciones representa a los estados o provincias.

Ahora bien, el Sistema Federal no consiste únicamente en descentralizar o fortalecer las unidades políticas de nivel subnacional, sino también en reforzar el papel del estado central, en aquellos aspectos en que deben existir limitaciones a la autonomía decisoria, precisamente para proteger el federalismo, es decir, una nación grande con las ventajas de las pequeñas.

### **Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal**

El Federalismo Fiscal dista mucho de ser un cuerpo teórico concluyente, por lo que se han desarrollado varias corrientes analíticas para explicarlo desde diversos puntos de vista. Cabe señalar que fue Oates (1972) quien planteó la existencia de dos corrientes principales:

1. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Descentralización Política.
2. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Administración y las Políticas Públicas.

En el primer enfoque, Oates establece que el federalismo fiscal se refiere a las relaciones vinculadas con las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, pero donde la descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales interjurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales.

En el segundo enfoque, Tanzi (1996) diferencia la descentralización fiscal directa, de la simple gestión administrativa, manifestada cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal.

Apreciando estos dos enfoques, se observa que, mientras en la descentralización directa priva la atención manifiesta de la devolución de las funciones impositivas y de gasto a los gobiernos estatales y municipales o subnacionales, según el caso, mediante la vía natural de la política económica, contrariamente, la descentralización administrativa está vinculada con la delegación de funciones de gasto, pero no de asignaciones impositivas, lo cual deviene como herencia de las teorías keynesianas del Estado de los años setenta.

### **El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea para regular el panorama tributario bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los objetivos iniciales consistieron en fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a favor de estados y municipios, equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), desde su origen, es la armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental de

los estados y la federación. Hoy este esfuerzo se canaliza mediante el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública en el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanentes de Funcionarios Fiscales (CPFF). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se cuenta con una clasificación homogénea en los conceptos de gasto, ingreso y deuda, elementos imprescindibles para analizar el grado de eficiencia de las políticas públicas implementadas.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas es primordial lograr una armonización técnica y metodológica, así como un soporte normativo sólido en los sistemas de contabilidad gubernamental, de tal forma que todos ellos sean compatibles a nivel nacional. Esto con el fin de que sean comparables entre sí, claros y sencillos y den confianza a los ciudadanos.

La necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, “en materia de tributación y participaciones, donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios”.<sup>12</sup> Se hace evidente y debe ser resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los órdenes de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal.

Puede decirse que ésta es la reforma en esta materia, más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios.

La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales,

---

<sup>12</sup> Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal 1972-1976, memoria de la LX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 1976.

incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no pagaran sólo ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideran exclusivos de la federación, como en el caso de los aplicados al comercio exterior. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender.

Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gasto federal. Otro aspecto importante con la entrada de la Ley de Coordinación Fiscal, fue la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

### **Potestades Hacendarías de los Municipios**

La potestad tributaria es entendida como la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción. El poder tributario al ser una facultad otorgada a través de la Constitución, es permanente, es decir, no tiene un plazo límite, dicho poder

no puede ser trasladado aunque si puede ser trasladado el ejercicio de éste. De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31 fracción IV6, señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

### **Ley de Coordinación Fiscal**

En 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,<sup>13</sup> y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

---

<sup>13</sup> La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

### **Avances en la Coordinación Fiscal**

Los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación o

desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las entidades federativas que así lo desearon mediante la firma de un convenio de adhesión que celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello poder participar en los fondos de participaciones señalados en la Ley y en el Convenio, a cambio de abstenerse de establecer o mantener gravámenes locales y municipales que contrariaran las limitaciones establecidas en la Ley de Impuesto al Valor Agregado y a las diversas leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación.

Asimismo, la Ley autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse al Sistema, los estados y el Distrito Federal

participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionen en la Ley mediante la distribución de los Fondos y de las asignaciones específicas que la propia Ley establece.

La relación entre Estados y Federación siempre se ha visto sujeta a tensiones. En las entidades federativas la sociedad reconoce en el municipio y en el gobierno estatal a las autoridades más cercanas. Son estos órdenes de gobierno quienes tienen la responsabilidad de atender demandas y resolver conflictos.

Desde 1978-1980 a la fecha, lo que ha estado vigente es un tipo de “federalismo fiscal cooperativo”, mediante el cual si bien se busca modificar el control fiscal que la federación ejerce sobre las entidades federativas, sus resultados han sido muy limitados.

Los convenios de coordinación fiscal implican la renuncia de los estados al ejercicio pleno de sus facultades tributarias; en consecuencia, la autoridad estatal no cuenta con instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios, por lo que su ejercicio financieramente depende de la participación de los ingresos federales.

Este esquema de coordinación fiscal si bien evita que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, a cambio de tener una participación en la recaudación, limita el margen de maniobra de las entidades.

De este modo, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios fundamentalmente por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33), otras fuentes de transferencia han sido el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39), el ramo 25 que se ocupa de la educación en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal) y en el mismo sentido y con otros fines

más específicos se cuenta con los recursos de la Alianza para el Campo, el Fondo Nacional de Desastres y los convenios de descentralización.

### **La Distribución de Recursos Federales Hacia los Municipios**

Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículo, o el impuesto sobre automóviles nuevos, de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación menciono:

- a. 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas
- b. 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes antes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

## **El Municipio y la Convención Nacional Hacendaria**

Como se ha mencionado en éste trabajo, antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e inequitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las convenciones nacionales fiscales. La historia de las convenciones es la historia de lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruentes con la realidad socioeconómica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y de las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 Estados de la República, a partir de 1973, todos los estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de una tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las entidades federativas y sus municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno, todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

### *Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria*

Se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera, el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan para su gasto anual, en más del 90% de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos; uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos y dos, de que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos años, pero aún son insuficientes para cumplir los mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

### *Propuestas de la CNH*

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, subutiliza la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desempleo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá de estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Es necesario impulsar un papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

Es indispensable fortalecer a los municipios, reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación de políticas, programas y acciones públicas.

La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requieren de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe de ser gradual con visión de mediano y largo plazo, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe de iniciar por la descentralización de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y poder recuperar mayor autonomía financiera.

Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamente en la norma constitucional.

Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de

gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

La construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

### *Resultados de la CNH*

Después de casi 200 días de trabajos el 17 de agosto de 2004, la Convención Nacional Hacendaria llegó a su fin, lo que concluyó fue el proceso de revisión y redefinición del esquema de relaciones hacendarias entre los tres órdenes de gobierno.

Cabe señalar que con la participación de la sociedad, del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios, se estableció un diálogo, no exento de tensiones y diferencias, que culminó con la suscripción de 323 puntos de acuerdos, cuatro asuntos sin acuerdos y dos temas pendientes.

Estos datos son relevantes puesto que la elaboración de las conclusiones y recomendaciones sólo era posible si existía el consenso de los participantes. Así,

un primer dato es la capacidad de los participantes para lograr acuerdos por consenso en asuntos tan delicados como lo es la hacienda pública.

Un tema que atrajo la atención de los medios de comunicación y que muchos consideraban el parámetro para hablar del éxito o fracaso de la Convención Nacional Hacendaria, era la discusión de la mesa de ingresos. Sin ruidos, las conclusiones en asuntos de ingresos fueron positivas, en la medida de que municipios y entidades federativas podrán mejorar sus capacidades de recaudación y de colaboración con el gobierno federal en materia de impuestos federales.

De este modo, los gobiernos locales se asumieron dispuestos al cobro de algunos impuestos al ingreso de las personas físicas, así como a colaborar en las tareas de administración y fiscalización del Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado.

La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades.

En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aún presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiraciones y demandas de su población.

### **Autonomía Financiera Municipal**

La autonomía financiera del gobierno municipal, para los efectos de esta tesis, es la proporción de los ingresos totales de un municipio que provienen de ingresos propios del municipio.

El principal ingreso propio de los municipios es el impuesto predial. Los otros ingresos propios –derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones por mejoras- suelen ser menores que el ingreso por impuesto predial.

Es innegable que, a lo largo de las últimas décadas, los municipios mexicanos han atravesado por cambios muy importantes que han impactado en su desarrollo, pero que igualmente les han planteado grandes desafíos en materia institucional. Por un lado, el marco jurídico constitucional se ha transformado para devolver a los gobiernos locales atribuciones que los reconocen como una institución imprescindible en el desarrollo político, social y económico del país. Sin embargo, estas nuevas facultades no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades plenas para hacer frente a los retos que actualmente enfrenta.

Como diversos estudios lo han señalado, la descentralización de nuevas atribuciones legales no necesariamente se corresponde con la capacidad institucional de los municipios que la reciben, y por lo tanto, en muchas ocasiones la descentralización puede ser más un problema que una solución. Es decir, no basta con transferir un mayor número de potestades a los gobiernos municipales sino que paralelamente hay que desarrollar su capacidad institucional para que puedan desempeñar óptimamente las nuevas facultades y atribuciones que reciben.

Un aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada, es precisamente en materia de autonomía financiera, donde lo que

se percibe es que, no obstante la gran cantidad de recursos descentralizados en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio.

Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4% del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8% de todo su gasto.

Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5% de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5% de dicho rubro. Del mismo modo, mientras que en 1999 el conjunto de municipios mexicanos podía costear casi 80% de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente lograron cubrir 66 por ciento.

Sin embargo, como señalan algunos tratadista, la propensión hacia una mayor o menor autonomía es distinta en cada uno de los gobiernos locales del país, entre los que persiste una notoria heterogeneidad en todos los sentidos.

$$\textit{Autonomía financiera} = (\textit{Ingresos Propios})/\textit{Gasto corriente}$$

$$\textit{Para esta tesis: Autonomía Financiera} = \textit{Ingresos Propios}/\textit{Ingreso Total}$$

La mejora en materia de la autonomía financiera en los municipios mexicanos, por tanto, no se ha dado de manera homogénea. Autores como Sour (2007) y Cabrero y Orihuela (2000) confirman en sus estudios sobre municipios mexicanos que los gobiernos locales grandes son los que tienen un mayor esfuerzo fiscal y, por consecuencia, una estructura financiera más desarrollada, a diferencia de los municipios rurales.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cap. 1, 1. Variables que Influyen en la Autonomía Financiera Municipal, p 13; Autonomía Financiera Municipal, Serie Coloquio Sobre Federalismo, Núm. 2. Secretaría de Gobernación;

Por su parte, las entidades federativas cuyos municipios en conjunto tienen mayor autonomía financiera expresada como mayor recaudación propia en relación a sus ingresos totales o brutos, según los datos de 2011, son Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur, con 60%, 59% y 58% de ingresos propios respectivamente.

Los estados de Morelos, Coahuila y Nuevo León tienen también alta autonomía financiera, con 43%, 41% y 40% de ingresos propios.

Puebla, Jalisco, Nayarit, Sonora, Durango, Querétaro, Sinaloa, Guanajuato, Colima, Aguascalientes y México registran entre 40% y 30% de ingresos propios, todavía por arriba del promedio nacional que es de 31%.

Estados con menor autonomía son Campeche, San Luis Potosí, Guerrero, Michoacán, Tabasco y Chihuahua, con ingresos propios entre 30% y 20% de sus ingresos brutos totales. Los municipios de Chihuahua recaudan en conjunto como ingresos propios 22% de sus ingresos brutos.

Muy baja autonomía tienen los municipios de Oaxaca, Zacatecas, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala, con 20%, 19%, 18%, 18%, 17%, 16%, 16% y 13% de ingreso propio respectivamente.



Fuente: Elaborado con datos del INEGI.

La limitada capacidad de recaudación de ingresos propios municipales, sobre todo en los municipios más rurales, se traduce en una alta dependencia de las participaciones y aportaciones federales y estatales para cubrir los gastos e inversiones de los municipios.

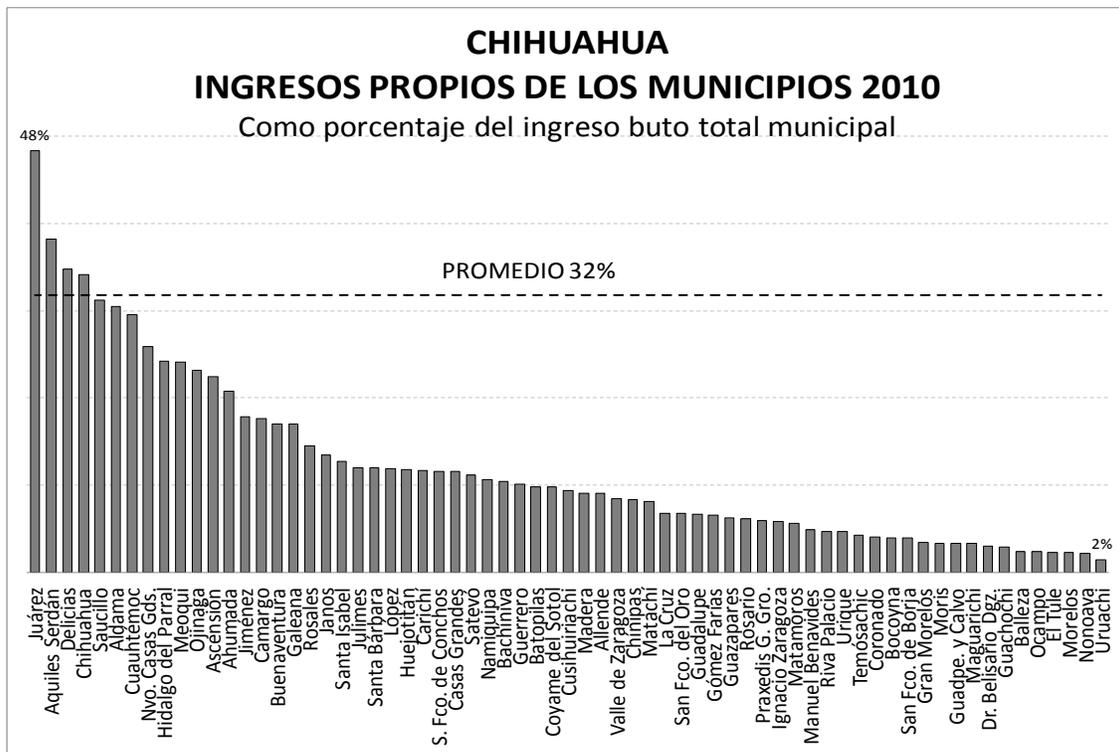
A nivel de las entidades federativas, aquellas cuyos municipios registran en conjunto más dependencia de las participaciones y aportaciones federales son las que efectúan menos recaudación propia de impuestos y otros ingresos como derechos, aprovechamientos, etc.

Esto se traduce en una limitada autonomía financiera del municipio y una baja capacidad de inversión, tanto en obra pública social como, en general, en cualquier obra o acción de inversión.

**Autonomía Financiera Municipal en Chihuahua**

El municipio de Juárez, el más poblado de la entidad y con muy alta proporción urbana, tiene la mayor autonomía financiera en el 2010 (año del que se dispone de datos completos), al generar con ingresos propios 48% de su ingreso bruto total. Aún así, su dependencia de las participaciones y aportaciones federales equivale a poco más de la mitad de su gasto total, 52%, siendo significativamente más baja que la de los otros municipios de la entidad.

Otros municipios, como Aquiles Serdán, Delicias, Chihuahua, Saucillo y Aldama tienen autonomías financieras cercanas al promedio del conjunto de la entidad, pero ya bastantes limitadas, al generar respectivamente solo 38%, 35%, 34%, 31% y 31% de su ingreso bruto total con ingresos propios, lo que significa que de cada 100 pesos de que disponen sólo recaudan por ingreso propio entre 31 y 38 pesos aproximadamente.



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaria de Hacienda del Estado de Chihuahua.

En el otro extremo del espectro de autonomía financiera se ubican municipios eminentemente rurales, de muy baja proporción urbana y menor densidad de población, y son en tienen en general menos servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, etc., lo que se califica como de mayor marginación socioeconómica.

Los municipio rurales seleccionados de Galeana, Urique, Ocampo, Balleza y Batopilas tienen autonomía financieras prácticamente nulas, de 4.6%, 2.3% y 0.9% respectivamente, lo que significa que de cada 100 Pesos que gastan solo recaudan por ingreso propio \$4.60, \$2.30 y \$0.90 pesos respectivamente.

Los municipios del Primer Grupo seleccionado presentan en general, en 2010, mayor autonomía financiera, en promedio de 39%.

**MUNICIPIOS PRIMER GRUPO**  
**Más urbano**

MUNICIPIO	INGRESO BRUTO TOTAL	INGRESOS PROPIOS	AUTONOMÍA FINANCIERA
Juárez	\$ 2,927,571,988	\$1,415,580,217	48%
Delicias	\$ 402,553,466	\$ 139,977,034	35%
Chihuahua	\$ 1,966,518,741	\$ 671,223,220	34%
Aldama	\$ 63,708,887	\$ 19,450,028	31%
Nuevo Casas Grandes	\$ 136,129,739	\$ 35,321,956	26%
Ojinaga	\$ 72,358,073	\$ 16,772,861	23%
Camargo	\$ 159,289,219	\$ 28,211,671	18%
Hidalgo del Parral	\$ 275,490,335	\$ 66,887,723	24%
Jiménez	\$ 98,007,480	\$ 17,525,042	18%
Santa Bárbara	\$ 48,115,982	\$ 5,797,444	12%
<b>PROMEDIO</b>	<b>\$ 6,149,743,910</b>	<b>\$2,416,747,196</b>	<b>39%</b>

Los municipios del Segundo Grupo seleccionado presentan en general mucha menos autonomía financiera, en promedio de 6%, variando desde 2% Ocampo y Balleza, hasta 10% Batopilas y 17% Galeana.

**MUNICIPIOS SEGUNDO GRUPO**  
**Más rural**

MUNICIPIO	INGRESO BRUTO TOTAL	INGRESOS PROPIOS	AUTONOMÍA FINANCIERA
Galeana	\$ 22,557,048	\$ 3,833,900	17%
Batopilas	\$ 47,545,733	\$ 4,694,435	10%
Urique	\$ 66,818,816	\$ 3,169,404	5%
Balleza	\$ 52,900,026	\$ 1,294,238	2%
Ocampo	\$ 30,485,752	\$ 736,079	2%
<b>PROMEDIO</b>	<b>\$ 220,307,375</b>	<b>\$ 13,728,056</b>	<b>6%</b>

La recaudación de ingresos propios por cada habitante en promedio va de 1,001 pesos anuales (2010) en Juárez hasta 30 (treinta) pesos anuales en Batopilas, con datos de 2010.

**AUTONOMÍA FINANCIERA 2010**

RANGO	MUNICIPIOS		POBLACIÓN		
	CT	NOMBRE	Cant.	Prop.	Acum.
Más de 40%	1	Juárez	1,332,131	39%	39%
Entre 30% y < 40%	5	Aquiles Serdán, Delicias, Chihuahua, Saucillo, Aldama	1,022,793	30%	69%
Entre 20% y < 30%	7	Cuauhtémoc, Nuevo Casas Grandes, Hidalgo del Parral, Meoqui, Ojinaga, Ascensión, Ahumada	426,606	13%	82%
Entre 10% y < 20%	18	Jiménez, Camargo, Buenaventura, Galeana, Rosales, Janos, Santa Isabel, Julimes, Sta. Bárbara, López, Huejotitán, Carichí, San Fco. de Conchos, Casas Grandes, Satevó, Namiquipa, Bachíniva, Guerrero	264,956	8%	89%
Entre 5% y 10%	17	Batopilas, Coyame del Sotol, Cusihuiachi, Madera, Allende, Valle de Zaragoza, Chínipas, Matachí, La Cruz, San Fco. del Oro, Guadalupe, Gómez Farías, Guazapares, Rosario, Praxedis G. Guerrero, I. Zaragoza, Matamoros	127,409	4%	93%
Menos de 5%	19	Manuel Benavides, Riva Palacio, Urique, Temósachic, Coronado, Bocoyna, San Fco. de Borja, Gran Morelos, Moris, Gpe. y Calvo, Maguarichi, Dr. Belisario Domínguez, Guachochi, Balleza, Ocampo, El Tule, Morelos, Nonoava, Uruachi	232,570	7%	100%
	67		3,406,465	100%	
Autonomía Financiera: Ingresos Propios / Ingreso Bruto Total					

En el anexo se mostraran las condiciones financieras de los 67 municipios de Chihuahua con los datos de 2010 disponibles.

Los impuesto recaudados por habitante en comparación con los ingresos propios totales por habitante, muestran la debilidad de la recaudación del impuesto predial, que es el impuesto municipal principal y la mayor fuente de ingreso propio, tanto en municipios urbano como en rurales.

En el municipio de Juárez la recaudación de impuestos por habitantes propia, representa el 57% del ingreso propio por habitante.

En el municipio de Chihuahua es mayor esta proporción: 69%, siendo este segundo un municipio menos urbano y con menor recaudación propia absoluta en comparación con el municipio de Juárez.

Un municipio altamente rural, Ocampo, tiene una proporción de ingreso propio por impuestos en relación con su ingreso propio total, muy superior: 97%, aún y cuando el ingreso propio total solo representa 2.3% de su ingreso total.

La comparación de tres municipios, y los datos del cuadro siguiente relativos a 8 municipios, 5 de ellos muy urbanos y tres muy rurales, indicarían que la proporción entre ingresos propios por impuestos e ingresos propios totales, no depende del carácter urbano o rural del municipio.

La proporción entre ingresos propios por impuestos, por habitante, entre ingresos totales propios, tampoco depende de los ingresos no propios, que son principalmente las participaciones y aportaciones federales a cada uno de los municipios, lo que a su vez obedece a la manera como se determinan dichas participaciones y aportaciones en función del número de habitantes, la condición de marginación y otros factores más.

Los indicadores analizados en esta sección apuntan a que la proporción ya mencionada de ingresos propios por impuestos en relación a ingresos propios totales estaría determinada por factores internos a cada municipio, o gobiernos municipales, a sus políticas de recaudación de impuestos propios, entre los que destaca marcadamente el impuesto predial, la determinación de su monto y su cobro efectivo.

En el cuadro siguiente, cabe traer a colación lo ya expuesto en las secciones relativas a las condiciones socioeconómicas, demográficas y geográficas del estado de Chihuahua.

Asimismo, cabe destacar que los municipios del segundo grupo tienen solamente localidades rurales, es decir, menores de 5,000 habitantes por localidad, que tienen menos servicios públicos de carácter urbano que los del primer grupo – pavimento y banquetas, alumbrado público, agua entubada en las viviendas y drenaje, entre otros- y que el valor catastral de los predios es relativamente inferior al de los predios de ciudades del primer grupo que cuentan con todos esos servicios y mayor densidad de habitantes y viviendas por unidad de espacio territorial.

**INGRESOS POR IMPUESTOS, PER CÁPITA 2010  
(%)**

MUNICIPIO	Ingresos propios per cápita	Impuestos per cápita	Impuestos propios per cápita/Ingresos propios totales per cápita
<b>Municipios del primer grupo - más urbanos</b>			
Juárez	\$ 1,001	\$ 569	57%
Chihuahua	\$ 817	\$ 565	69%
Delicias	\$ 835	\$ 366	44%
Ojinaga	\$ 626	\$ 291	47%
Santa Bárbara	\$ 316	\$ 147	47%
<b>Municipios del segundo grupo - sin localidades urbanas</b>			
Urique	\$ 149	\$ 50	34%
Ocampo	\$ 93	\$ 90	97%
Batopilas	\$ 30	\$ 12	41%

Fuente: Elaboración propia con datos y cálculos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal – INAFEDM; y cálculo propio de Impuestos propios per cápita/Ingresos propios totales per cápita.

# CAPÍTULO 3

## **EL IMPUESTO PREDIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

### **Generalidades del Estado de Chihuahua**

Chihuahua es uno de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México. Se localiza al norte de México y tiene una superficie de 247 087 km<sup>2</sup>, siendo el estado más extenso del país al cubrir 12.6% de la extensión nacional. Limita al norte con los Estados Unidos de América, con sus estados de Nuevo México y Texas; al oeste con los estados de Sonora y Sinaloa, al sur con Durango y al este con Coahuila.

El estado de Chihuahua se conforma en 67 municipios. Su capital lleva el mismo nombre, Chihuahua, y su ciudad más poblada es Ciudad Juárez, ubicada en la frontera, frente a El Paso, Texas. Otras ciudades importantes del estado son Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo, Ojinaga y Jiménez.

### *Orografía*

El estado de Chihuahua está conformado por tres grandes regiones denominadas Sierra, Llanura o Meseta y Desierto, que suceden de oeste a este en forma de grandes bandas. Esto le da al clima y la geografía condiciones inmensamente contrastantes y le dan al estado sus imágenes más conocidas: sus grandes desiertos, montañas, cañones y bosques.

### *Sierra*

La Sierra de Chihuahua está conformada por la zona más septentrional de la Sierra Madre Occidental, que en el territorio alcanza su mayor altura en el Cerro Mohinora, con 3 300 msnm. Comprende un tercio de la superficie del estado y es una zona muy accidentada de grandes montañas y barrancas o cañones aun más grande que el Cañón del Colorado en Estados Unidos, está cubierta de bosques de coníferas, a excepción del fondo de las barrancas, que debido a la poca altitud tienen un clima y vegetación tropical durante el verano y clima templado durante el invierno. Las temperaturas en el fondo de las barrancas pueden superar los 40°C en verano y muy rara vez caen a menos 0°C en el invierno, mientras que en las partes altas el clima es semifrío con máximas que rara vez superan los 30°C en verano y que pueden llegar a caer por debajo de los -20°C en el invierno. La precipitación promedio anual de esta zona varía entre los 750-900 mm anuales, agrupadas principalmente en los meses de mayo a septiembre. En los meses de noviembre a marzo es usual que se registren nevadas que varían en intensidad según la altitud. Es una zona de riqueza maderera y minera, habitada por los grupos indígenas del estado, que son unos de sus principales atractivos turísticos, los Tarahumaras o Rarámuri, los Tepehuanos u O'dami del Norte, los Guarijíos o Verogíos y los Pimas o Otam. En la Sierra se encuentran la Barranca del Cobre y la Cascada de Basaseachi, ambos lugares turísticos de fama nacional y mundial, expresión de lo agreste de su orografía.

### *Llanura*

La meseta es una zona de transición entre la sierra y el desierto. Es la extensión más al norte de la Altiplanicie Mexicana que comienza desde El Bajío. Es una estepa donde su vegetación depende de las lluvias estacionales. Durante esta temporada reverdecen pastos, forrajes y pequeños arbustos, que durante las

sequías se consumen. Las precipitaciones son más escasas que en la sierra, registrándose 400 mm de lluvia en promedio al año, agrupadas en los meses de verano (julio, agosto y septiembre). Las temperaturas son extremas pudiendo alcanzar los 40°C en el verano y llegando incluso a los -15°C en el invierno, las nevadas son esporádicas en los meses de noviembre a marzo. En esta zona se lleva a cabo agricultura de temporal, pero también existen importantes desarrollos de agricultura de riego, con ayuda de los ríos y presas. Se encuentra atravesada por varias serranías, aunque su terreno es mayoritariamente plano.

### *Desierto*

El desierto constituye una tercera parte del territorio chihuahuense. Es la prolongación en el estado del Bolsón de Mapimí y forma parte del gran bioma norteamericano denominado Desierto de Chihuahua por estar en su mayor parte en territorio del estado y que se extiende tanto al vecino estado de Coahuila como al norte, a los Estados Unidos. Es una gran cuenca endorreica donde las corrientes de agua no tienen salida y son consumidas por evaporación. Su territorio es mayoritariamente plano, aunque tiene serranías de baja altura que lo cruzan, casi todas ellas en sentido norte-sur. El clima de esta zona es muy seco, las precipitaciones rara vez superan los 250 mm anuales, las temperaturas llegan a superar los 40°C durante el verano y en invierno suele haber heladas, aunque no tan intensas como en la zona serrana, la caída de nieve también se da en esta región aunque es menos frecuente.

### *Hidrografía*

Ríos Originales de Chihuahua, antes de los proyectos de Irrigación. El estado de Chihuahua se encuentra enclavado en el centro del continente, rodeado de grandes cadenas montañosas que lo alejan de las costas y las zonas húmedas, por lo cual el clima es mayormente seco y con lluvias escasas, lo cual influye

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

notablemente en la hidrografía. Al estar en una situación mediterránea, cruza por su territorio la Divisoria Continental de las Américas, y por ello en su territorio se encuentran ríos tanto de la vertiente del Golfo de México, como de la vertiente del Pacífico. Además existe una tercera vertiente, particular del norte de México, constituida por las cuencas cerradas del desierto denominada Vertiente Interior e inferior.



### ***Demografía***

Según el Censo de Población y Vivienda llevado a cabo por el (INEGI) con fecha censal del 12 de junio de 2010, el total de población del estado de Chihuahua es de 3,406,465 habitantes, lo cual le da el 11 lugar entre las entidades federativas de México por población. De este total poblacional, 1,692,545 son hombres y 1,713,920 son mujeres. La tasa de crecimiento anual para la entidad durante el período 2005-2010 fue del 1.0 por ciento.

Sin embargo, la población de Chihuahua se encuentra repartida de forma muy dispar en el territorio, siendo por su extensión territorial uno de los estados con menos densidad poblacional, siendo está en 2000 de 12 habitantes por kilómetro cuadrado, de los 3,241,444 habitantes, casi dos terceras partes, 2,072,129, habitan únicamente en los municipios de Juárez y Chihuahua.

Tras las Ciudad Juárez y Chihuahua, únicamente otras tres poblaciones superan los cien mil habitantes, y son Parral con 101,147 habitantes, Cuauhtémoc con 125,725, Delicias con 108,187 habitantes.

### *Economía*

El estado de Chihuahua es la quinta mejor economía a nivel nacional con un ingreso per cápita de \$12,284.00 dólares. Asimismo, Ciudad Juárez es considerada la mejor ciudad para invertir en el país. Por su parte, la ciudad de Chihuahua es la primera con mayor índice de competitividad social en México.

Aunque de acuerdo a la ONU en su análisis de Desarrollo Humano Municipal del 2003, el Municipio de Ciudad Juárez ocupó el Lugar 27 entre los de mayores ingresos, algunos otros indicadores fueron:

- Primer Lugar en personal ocupado por la industria manufacturera de exportación en México (“maquiladoras”);
- Primer lugar como generador de valor agregado en la industria manufacturera de exportación en México;
- Segundo lugar en recepción de inversión extranjera;
- Segundo lugar en establecimientos maquiladores; y
- Ciudad Juárez ocupa el noveno lugar de calidad de vida del país.

Las condiciones geográficas, orográficas y poblacionales del Estado de Chihuahua determinan en buena medida las características de sus municipios, sobre todo colocando en los extremos a los municipios de la región de la Sierra Madre Occidental que tienen orografías muy accidentadas de sierras y barrancas, población relativamente escasa –baja densidad de población-, pocas localidades urbanas y numerosas y muy pequeñas y aisladas localidades rurales; son además, los municipios de mayor presencia indígena y más altos grados de

marginación –carencia de servicios básicos urbanos y de salud, educación y seguridad pública, a la vez que registran bajos niveles de ingreso por habitante.

En el otro extremo están los municipios de mayor densidad demográfica, grado de urbanización, concentración económica y productiva, industrialización y turismo, como son el municipio de Juárez y los de Chihuahua, Cuauhtémoc, Hidalgo del Parral, Delicias, Nuevo Casas Grandes, Camargo, Jiménez y Ojinaga, entre otros.

La condición de las haciendas municipales y la de la recaudación de impuestos predial reflejarán marcadamente estos contrastes, creando muy diversos resultados y repercusiones en la disponibilidad de recursos de los ayuntamientos respectivos, como se verá más adelante en esta tesis.

De ahí la importancia de haber explicado con detenimiento las características geográficas y demográficas de la entidad.

### **El Impuesto Predial en México**

El predial es la principal potestad tributaria de los municipios, y su mayor fuente de ingresos propios además de los derechos por el suministro de agua. Si bien desde la Constitución de 1917 se habla del municipio libre, no fue sino hasta las reformas constitucionales de los últimos 25 años que este orden de gobierno finalmente ha obtenido recursos y responsabilidades claras. A partir de entonces se han dado avances importantes, pero con un comportamiento muy diferenciado entre municipios.

#### *Marco legal*

En la Constitución de 1917 se establece por primera vez el concepto de Municipio Libre. En 1933 se estableció el principio de no reelección consecutiva para los integrantes de los ayuntamientos, y se determinó como tipología de presidente

municipal, regidores y síndicos. En 1947 se le otorgo a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales, antes de que en 1953 se extendiera a las elecciones estatales y federales. En 1976 se determina que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines que se refiere el artículo 27 Constitucional en lo concerniente a centros urbanos. En ese mismo año se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones. Once años más tarde, de la mano de las reformas electorales a nivel federal se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, siempre que su población fuera de 300 mil o más habitantes.

En 1983 se da, como ya se señaló antes en esta tesis, la reforma constitucional más importante en materia municipal de las últimas décadas, dándole un sustento más sólido a las responsabilidades de este orden de gobierno<sup>1</sup>. Se busco reforzar tres elementos esenciales: su autonomía política, económica y administrativa:

- Se estableció el régimen de representación proporcional para todos los ayuntamientos, sin mínimo poblacional. También se estableció el procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas estatales para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de algunos miembros, para dotarla de mayor autonomía frente a los gobiernos estatales.
- Se ratificó la libertad municipal respecto a su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario; en particular se especificaron los ingresos propios municipales (las contribuciones inmobiliarias y los derechos de agua, principalmente).
- En cuanto a lo administrativo, se fijo la facultad de los municipios de crear reglamentos; se especificaron los servicios públicos que debe prestar el

---

<sup>1</sup> Con información de Cárdenas, Jaime y Farah, Mauricio, (circa 2003), *Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, nota no publicada, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

municipio: los servicios de agua y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, recolección de basura, entre otros,<sup>2</sup> la posibilidad de asociarse para su prestación; el desarrollo urbanístico y la protección ecológica municipal, y la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

- La reforma también determinó la competencia municipal en materia de convenios con su estado, a fin de que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones en materia inmobiliaria. (Durango, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora han firmado convenios de este tipo con algunos de sus municipios).

En particular respecto al impuesto predial, el artículo 115 Constitucional menciona que:

- Los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre materia inmobiliaria.
- Los ayuntamientos son los únicos facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Este es un problema importante, ya que las tarifas y valores vigentes por lo general son muy bajos y están desactualizados.

Las responsabilidades de gasto y la facultad de ingresos por vía del predial son claras. Sin embargo, existe una gran cantidad de leyes secundarias encargadas de normar la recolección del impuesto. Si bien el predial es un impuesto municipal,

---

<sup>2</sup> En concreto, el artículo 115 Constitucional, fracción III, indica que “los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

j) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

k) Alumbrado público.

l) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

m) Mercados y centrales de abasto.

n) Panteones.

o) Rastro.

p) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

q) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

es necesario el aval del congreso local para llevar a cabo un cambio en la tasa cobrada, programas de actualización de catastro, y cuestiones similares. Además, el marco legal que requiere para ser cobrado y administrado de manera eficiente varía entre entidades, aunque en todas ellas el gobierno a nivel estatal tiene alguna influencia: las Leyes de Catastro, los Registros Públicos de la Propiedad y sus reglamentos los emiten los congresos estatales.

Al año 2007 existían 27 entidades con una Ley de Catastro Estatal y solamente cinco con Ley de Catastro a nivel municipal, mientras que once entidades cuentan con reglamento de la ley y solamente Yucatán cuenta con un reglamento a nivel municipal. Aunque debería de ser una pieza fundamental en la fiscalización y monitoreo del impuesto, existen ocho entidades que no cuentan con ley o reglamento del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.<sup>3</sup>

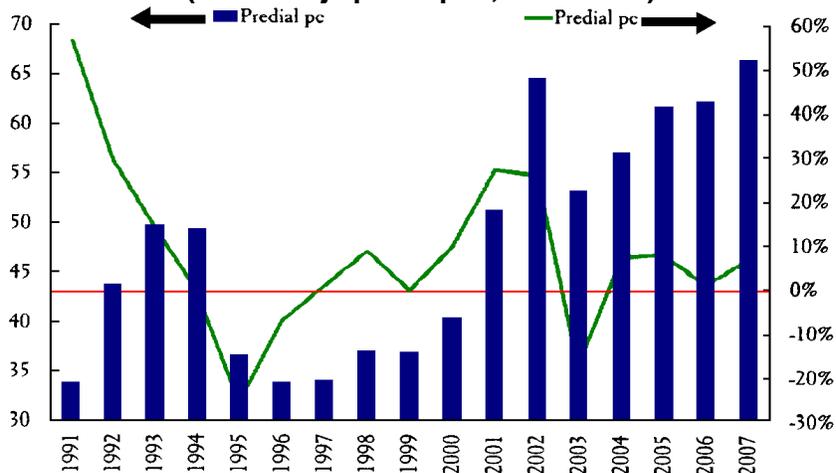
### **La Recaudación Predial**

La recaudación del impuesto predial creció en promedio 5.3 por ciento anual real entre 1991 y 1997. La gráfica 1 muestra la media anual y la tasa de crecimiento de la recaudación de predial para ese periodo. Podemos ver que la recaudación es sensible a periodos de crisis (1995 y 2003), y a tasa decreciente. Esto se puede deber a rendimientos decreciente en la recaudación, o a que ya se está alcanzando el nivel máximo de recaudación. La caída observada en 2003 se debe a que no se dispone de información de recaudación de varios estados en dicho año.

---

<sup>3</sup> SHCP-UCEF (2003), *Diagnostico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Las entidades que no cuentan con Ley de catastro estatal son Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Jalisco y Morelos. Las entidades con Reglamento de la ley a nivel estatal son Chiapas, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las entidades que no cuentan con ley o reglamento del Registro Público son Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca y Tlaxcala.

**Gráfica 1**  
**Recaudación y crecimiento promedio del impuesto predial**  
**(Porcentaje per cápita, 1991-2007)**



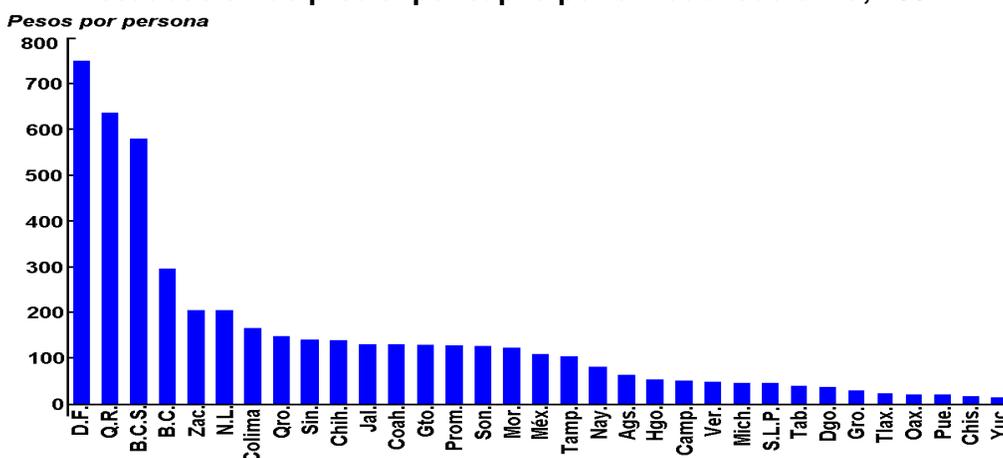
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP e INEGI.

Si bien estos son los promedios nacionales, no deja de llamar la atención la heterogeneidad entre municipios: en 2007 el que más recaudó de predial alcanzó 1,908 pesos por habitante, mientras que el mínimo apenas alcanzó un peso (exactamente 1.03 pesos).<sup>4</sup> La dispersión no se limita a nivel municipal, pues al ver la distribución por entidad es la misma historia. Como muestra la gráfica 2, la recaudación per cápita de Quintana Roo, Baja California Sur, Baja California, Zacatecas y Nuevo León es la más alta del país. En cambio, once estados (de Veracruz a la derecha en la gráfica) recaudan 50 pesos o menos por concepto de impuesto predial.

El caso del Distrito Federal merece una mención aparte. El impuesto predial en el Distrito Federal se recauda como un impuesto estatal, no delegacional, por lo que no existen datos desagregados por delegación. Por lo anterior, sólo se incluye en algunas de las gráficas, como la que muestra la recaudación per cápita por entidad federativa, donde se puede observar que el Distrito Federal recauda significativamente más predial por habitante que los demás estados, alrededor del 30 por ciento de la recaudación nacional total 2007.

<sup>4</sup> El máximo corresponde a Solidaridad, Quintana Roo (Cancún). El mínimo al municipio de Texcatepec, en Veracruz, con más de 18 mil habitantes.

**Gráfica 2**  
**Recaudación de predial per cápita por entidad federativa, 2007**



Fuente: SHCP.

### Impuesto Predial en Chihuahua

El impuesto predial en Chihuahua es una contribución que hacen los ciudadanos que son dueños de un inmueble, ya sea vivienda, despacho, oficina, edificio o local comercial.

#### Cómo se calcula el impuesto predial en Chihuahua

Este impuesto se calcula por medio de algunos factores como lo son la propiedad o posesión de predios urbanos, rurales y las construcciones permanentes que en ellos existen, la persona física o moral a quien se le cobra el, la cantidad sobre la cual se calcula el Impuesto basado en el valor catastral y el porcentaje que se aplica a la base para obtener el monto del Impuesto.

Uno de los aspectos de mayor importancia para el cobro de Impuesto Predial en Chihuahua es el cálculo de lo que debes pagar por la propiedad, por medio del valor catastral del inmueble. Este cálculo se realiza de la siguiente manera.

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

El primer criterio que se utiliza es la ubicación del inmueble. De acuerdo con la ubicación existen tres tipos de valor de suelo:

- Área de valor. Se realiza con base en un grupo de casas ubicadas en la misma área que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento.
- Enclave de valor. Se hace cuando una porción de manzanas son notoriamente en valor y características, con respecto a los demás en un área determinada.
- Corredor de valor. Es cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada.

Una vez realizado el cálculo del valor del suelo, la siguiente fase para calcular el impuesto predial en Chihuahua es el avalúo de la construcción. Para esto se toman en cuenta factores como: El tipo de inmueble y el número de pisos.

El Impuesto Predial en Chihuahua se paga y se calcula tradicionalmente de manera anual, durante los primeros dos meses de cada año. De igual forma se puede pagar de manera bimestral, a excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, es decir: los jubilados, pensionados o mayores de 60 años.

Cabe mencionar que de no pagar el impuesto predial en Chihuahua te harás acreedor de una multa, en casos extremos podrías perder tu residencia por no cumplir con el pago de este impuesto.

El impuesto predial puede definirse como un impuesto a la propiedad inmobiliaria que deben pagar las personas físicas y morales que posean un bien raíz en forma de predio sin construir o predio con construcción.

Tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *“los municipios ... 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>5</sup>*

*Los “ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”<sup>6</sup>*

En el Estado de Chihuahua, como en otras entidades del país, el impuesto predial es un impuesto municipal a la propiedad inmueble, que es propuesto, recaudado y usado como parte de su hacienda por los ayuntamientos. La recaudación del impuesto predial corresponde a los municipios y está destinada, junto con otros ingresos, a los gastos de los propios municipios como parte de su hacienda pública.<sup>7</sup>

La recaudación del impuesto predial puede hacerla el municipio directamente o bien indirectamente a través de convenio con el estado respectivo.<sup>8</sup>

El impuesto predial en Chihuahua es, pues, un impuesto municipal sobre la propiedad inmobiliaria; es reconocido, de hecho, como el impuesto municipal por excelencia, en tanto que grava la propiedad de predios y edificaciones asentados en el territorio municipal y también porque se destina principalmente a cubrir el costo y gasto de servicios básicos que son proporcionados, también principalmente, por los ayuntamientos, como son los caminos y vialidades, el agua y el drenaje, el alumbrado público, el aseo urbano y la seguridad pública local, entre otros.

---

<sup>5</sup> Artículo 115, Fracción IV, CPEUM.

<sup>6</sup> CPEUM, Artículo 115,

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua, artículo 132, párrafo tercero “*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.*”

<sup>8</sup> CPEUM, Artículo 115, Fracción IV, Inciso a): “*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*” y texto equivalente en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, artículo 132, párrafo segundo.

### **Obligación de pagar impuestos**

La obligación de pagar impuestos corresponde a todos los habitantes del país, se establece en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dicta que *“son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*<sup>9</sup>

En concordancia con esta disposición general, la Constitución Política del Estado de Chihuahua establece que *“los habitantes del Estado, sean nacionales o extranjeros y cualquier otra persona que en él se halle, están obligados a (...) Contribuir a los gastos públicos del Estado y del municipio en que residan en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*<sup>10</sup>.

La hacienda pública municipal se compone no solo del impuesto predial. En sentido amplio, el Código Fiscal de la Federación, reitera que *“Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”* (Art. 1º).

El Código fiscal citado en su artículo 2º especifica lo que constituyen las contribuciones: *“Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

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

---

<sup>9</sup> CPEUM, Artículo 31, Fracción IV.

<sup>10</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua, artículo 12, Fracción II.

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

- II.** *Aportaciones de seguridad social* son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III.** *Contribuciones de mejoras* son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV.** *Derechos* son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

*Asimismo, en su artículo 3º, establece los otros posibles ingresos de la hacienda pública:*

*Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.*

*Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización (...) que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.*

*Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las*

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

*dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.*

*Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.*

De esta manera quedan establecidos los siguientes ingresos de la hacienda pública en sus distintos niveles:

### **Contribuciones**

Impuestos,  
Aportaciones de seguridad social,  
Contribuciones de mejoras y  
Derechos

### **Aprovechamientos**

### **Productos**

El Código Fiscal del Estado de Chihuahua establece las definiciones correspondientes a los ingresos ordinarios de la hacienda pública y específicamente a los impuestos, en los siguientes términos:

*Los ingresos ordinarios se dividen en: impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y participaciones.*

*Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas, para cubrir los gastos públicos.*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Código Fiscal del Estado de Chihuahua, Título Segundo.- Disposiciones Sustantivas, Capítulo I.- Disposiciones Generales, artículos 30 y 31.

*Impuesto Predial como parte de la Hacienda Pública Estatal y/o Municipal en diversos estados*

En algunas entidades de la Federación, el impuesto predial es municipal exclusivamente (no lo cobra el Estado respectivo), pero en otras entidades, es un impuesto “mixto” estatal y municipal.

Como señala una autora, “aunque se hace referencia a este gravamen como el impuesto predial, téngase presente que no se trata de un solo tributo, ni siquiera de un conjunto uniforme o armónico de ellos. Sin que la Constitución federal haya establecido limitaciones al respecto, la imposición a la propiedad raíz ha correspondido tradicionalmente a los estados. Ya que cada entidad decreta sus propias leyes y las de los municipios, las disposiciones en esta materia difieren de estado a estado y en algunos de estos cuando menos en varios de sus municipios. Por lo anterior, la mansión al impuesto predial’ engloba un complejo conjunto de gravámenes si relación entre sí, que varía de entidad a entidad y aun entre las subdivisiones políticas de cada uno de ellos.”<sup>12</sup>

La misma autora señala, para citar ejemplos de la mencionada diversidad reinante en torno al impuesto predial, que en Veracruz y en Tabasco, se cobra una cuota para el municipio igual a la que se cobra para el Estado. En el Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí, Campeche y Coahuila el gravamen municipal se cobra en forma independiente del impuesto estatal, con diversas modalidades en cuanto a la base gravable y tipo de propiedad gravada y forma de distribuir dicho impuesto.

---

<sup>12</sup> Para una amplia reflexión sobre el impuesto predial y sus variantes en el país, ver: Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Elementos del Impuesto Predial Municipal, en Imposición a la Riqueza en México, Gravámenes a la Propiedad Inmueble. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 78 , Primera edición: 1983; ver asimismo otras obras de la misma autora.

### *Impuesto Predial como componente de la Hacienda Pública Municipal en Chihuahua*

Una vez definidos los impuestos como ingresos ordinarios, el impuesto predial para el Estado de Chihuahua queda regulado específicamente por el Código Municipal de esa entidad, que lo determina como un impuesto municipal.

Efectivamente, el citado Código Municipal establece el impuesto predial en el Libro Segundo, denominado Del Patrimonio y la Hacienda Municipales, en su Título Tercero, denominado De los Impuestos, Contribuciones y Derechos, en el Capítulo III denominado Impuesto Predial.

Asimismo, establece que *corresponde a la Tesorería Municipal realizar el cobro del Impuesto Predial, de conformidad con lo establecido en el presente ordenamiento y su incumplimiento será causa de responsabilidad administrativa.*

### **Elementos del Impuesto Predial**

Asimismo, el citado Código Municipal señala los elementos de dicho impuesto, a saber:

- 1) El objeto de este impuesto;
- 2) Los sujetos del impuesto, obligados a pagarlo;
- 3) La base del impuesto, que es el valor catastral del inmueble, que deberá reflejar el valor de mercado de las propiedades;
- 4) Las tasas o tarifas del impuesto;
- 5) Las exenciones;
- 6) La periodicidad del pago según el tipo de predio.

La materia o acción que da origen o genera el pago del impuesto predial, como ya se señaló, es la propiedad inmobiliaria, que en términos del Código Municipal para el Estado de Chihuahua se define en tres ámbitos:

- la propiedad o posesión de predios;
- la propiedad o posesión de construcciones permanentes ubicadas en los predios; y
- los predios propiedad de la Federación, Estados o municipios que estén en poder de instituciones descentralizadas, no así los que estén en poder directo de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

En términos del Código, *es objeto de este impuesto:*

*I. La propiedad o posesión de predios urbanos, suburbanos y rústicos;*

*II. La propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en los predios, señalados en la fracción anterior; y*

*III. Los predios propiedad de la Federación, Estados o Municipios que estén en poder de instituciones descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios o de particulares, por contratos, concesiones, permisos o por cualquier otro título para uso, goce o explotación.<sup>13</sup>*

A su vez, los obligados a contribuir con el impuesto predial son definidos como “sujetos del impuesto”, que pueden ser los sujetos con responsabilidad directa, con responsabilidad objetiva o con responsabilidad solidaria. De hecho, en cualquier circunstancia de propiedad, posesión, habitación, uso o disfrute de un predio y/o construcción permanente, debe pagar impuesto predial, salvo la Federación, los Estados y Municipios y los casos de excepción que el propio Código establece como tales excepciones.

---

<sup>13</sup> Código Municipal del Estado de Chihuahua, Artículo 145.

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

Los sujetos de responsabilidad directa son los sujetos por excelencia de este impuesto, en tanto propietarios o poseedores directos del predio o construcción permanente, entendiéndose por estos: los propietarios y poseedores de predios, los copropietarios y los coposeedores en régimen de copropiedad o condominio, los fideicomitentes y fideicomisarios sobre predios fideicomitados, los ejidos y comunidades sobre tierras de uso común y parcelas y los poseedores que tengan el uso o goce de predios de la Federación, los Estados o los Municipios.

Sin embargo, también los sujetos de responsabilidad objetiva y con responsabilidad solidaria son sujetos del impuesto predial, en los casos previstos por el ya referido Código Municipal del Estado de Chihuahua, que los establece de manera amplia y exhaustiva, en los siguientes términos:

*Son sujetos de este impuesto:*

*I. Con responsabilidad directa:*

- a) Los propietarios y poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos;*
- b) Los copropietarios y los coposeedores de bienes inmuebles sujetos a régimen de copropiedad o condominio y los titulares de certificados de participación inmobiliaria;*
- c) Los fideicomitentes, mientras sean poseedores de predios objeto del fideicomiso o los fideicomisarios que estén en posesión del predio en cumplimiento del fideicomiso;*
- d) Los ejidos y comunidades, como persona moral de derecho social, respecto a las tierras de uso común, que conforman la dotación o restitución agraria;*
- e) Los comuneros, ejidatarios y avecindados, respecto de las parcelas y lotes de las zonas de urbanización ejidal que posean;*
- f) Los poseedores, que por cualquier título tengan el uso o goce de predios de la Federación, Estados o Municipios.*

*II. Con responsabilidad objetiva:*

*Los adquirentes por cualquier título de predios urbanos, suburbanos y rústicos.*

*III. Con responsabilidad solidaria:*

- a) Los propietarios, que hubiesen prometido en venta o hubieren vendido con reserva de dominio, mientras estos contratos estén en vigor y no se traslade el dominio del predio;*
- b) Los comisariados ejidales o comunales, en los términos de la legislación agraria;*
- c) Los servidores públicos, que dolosamente expidan constancias de no adeudo del Impuesto Predial o cuya conducta consistente en la omisión por dos o más veces del cobro de este Impuesto, cause daños o perjuicios a la Hacienda Pública Municipal;*
- d) Los propietarios, poseedores, copropietarios o coposeedores, respecto de los créditos fiscales derivados del bien o derecho en común o individual y hasta por el monto del valor de éste, respecto de las prestaciones fiscales que en cualquier tiempo se hubieren causado;*
- e) Los usufructuarios, usuarios y habituarios; y*
- f) Los fedatarios y registradores, que no se cercioren del cumplimiento del pago del Impuesto Predial, antes de intervenir, autorizar y registrar operaciones que se realicen sobre los predios.”<sup>14</sup>*

### **Base del Impuesto Predial**

La Base del Impuesto Predial, entendida como el valor sobre el que se aplica la tasa del impuesto predial, es “*el valor catastral del inmueble, determinado por lo dispuesto en la Ley de Catastro del Estado, debiendo reflejar el valor de mercado de las propiedades.*”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Código Municipal del Estado de Chihuahua, Artículo 146.

<sup>15</sup> Código Municipal del Estado de Chihuahua, Artículo 148.

Cabe señalar que hay distintas formas de determinar la base del impuesto predial, pero en general se considera el valor del inmueble.

Así, el catastral se establece calculando los valores unitarios del suelo y la construcción multiplicados por la superficie del terreno y de la edificación.

El valor del suelo se aplica un primer criterio relativo a la ubicación del inmueble, habiendo tres tipos de valores del suelo:

- a) Área de valor, relativa a un grupo de manzanas o grupo de casas que tienen cercanía y continuidad geográfica y tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano (servicios), tipo de casas en sentido de su uso como viviendas unifamiliares, o multifamiliares, o locales comerciales, fábricas, hoteles, etc.
- b) Enclave de valor, relativo a un conjunto de inmuebles notoriamente diferentes en valor y características respecto de los demás inmuebles del área cercana o circundante.
- c) Corredor de valor, referido a inmueble o inmuebles situados en una vialidad importante, que les confiere una distinción notoria respecto a los inmuebles cercanos pero no ubicados en la vialidad importante.

Después de calcular el valor del suelo, se determina el de la construcción, considerando distintos factores, siendo los principales:

- Tipo de inmueble: habitacional, comercial, industrial, etc.
- Número de pisos o niveles.
- Tamaño de la construcción.
- Antigüedad del inmueble.
- Zona y tipo de construcción.

- Condiciones topográficas.
- Equipamiento y servicios urbanos
- Rangos de valor, conforme a las tablas de valores con el límite inferior y el límite superior de precio.

El Código Fiscal en su artículo 112 establece que el catastro es *el inventario de los bienes raíces ubicados en el Estado, estructurado por el conjunto de padrones fiscales en que se contengan los planos generales y parciales relativos a esa propiedad y los datos particulares de cada predio, como ubicación, linderos, colindancias, superficies, forma poligonal, construcciones, número de cuenta, nombre del causante y de los anteriores causantes, uso o destino del predio, valor catastral y otros relacionados con los predios.*

Corresponde a la Tesorería General del Estado a través del Departamento de Catastro, formar el plano catastral y los planos parciales necesarios. Todo predio ubicado en el Estado deberá ser inscrito en el Catastro

El artículo 115 del citado ordenamiento establece las definiciones básicas del tipo de predio, de la siguiente manera:

*Predio urbano, el que se encuentra ubicado dentro del fundo legal o estando fuera, tenga cuando menos dos servicios públicos: (luz, agua, drenaje, etc.);*

*Predio rústico, el que no sea urbano.*

Asimismo define como *Valor catastral, el que acepta provisionalmente la Tesorería General del Estado, basándose en la declaración que haga el causante; el que fije a cada predio el Departamento de Catastro en los términos de este Capítulo. En todo caso el valor catastral deberá aproximarse, lo más posible, al valor comercial que tenga el predio en la fecha de su avalúo.*

Conforme al artículo 118 del Código Fiscal, “*La valuación catastral de los predios urbanos, se hará a base de estimación pericial de los siguientes factores:*

- I.- Valor de la tierra determinada en función del lote tipo, del valor de calle correspondiente y de la superficie del predio por valorizar;*
- II.- Valor de las construcciones permanentes, tomando en consideración lo construido en las diversas plantas y los valores determinados por metro cuadrado, para los diferentes tipos de construcción;*
- III.- Estado de conservación de las edificaciones.*

*Para la determinación de los lotes tipo y de los valores unitarios de calle, se tomarán en consideración (Art. 119):*

- I.- La importancia de la población;*
- II.- La zonificación Municipal;*
- III.- Los servicios existentes;*
- IV.- Las vías de comunicación*
- V.- La distancia de los centros comerciales, sociales, oficinas públicas, etc.;*
- VI.- El destino de los predios;*
- VII.- Sus dimensiones de frente y fondo;*
- VIII.- Los valores comerciales de las últimas operaciones de compraventa realizadas.”*

*Para fijar los valores unitarios de los diferentes tipos de construcción, se observarán las siguientes reglas (Art. 120):*

- I.- Se hará la clasificación de los diferentes tipos de edificación;*
- II.- Para cada uno de ellos se fijará el valor unitario por metro cuadrado de construcción, tomando en consideración cada uno de los elementos que lo integran, tales como: materiales albañilería, plomería, herrería, carpintería,*

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

*muebles fijos, etc. En los casos de edificios de varias plantas se tomarán en cuenta también los sobrecostos de cimentación y estructura.*

Para determinar los valores unitarios de los predios rústicos, se deberá atender a los factores siguientes: clase de suelo, calidad, ubicación, vías de comunicación, condiciones hidrológicas, climatología, rendimiento, productividad forestal dentro de un ciclo de explotación, valor comercial, su utilización o destino de acuerdo con su superficie, y su configuración topográfica, etc. (Art. 121).

*No se tomarán en cuenta para los efectos de este artículo las mejoras tales como presones, pozos y cercos.*

*Los predios rústicos se clasificarán en (Art. 122):*

### ***I.- TERRENOS DE RIEGO POR GRAVEDAD.***

*PRIMERA CLASE.- Aquellos que cuenten con agua normalmente segura en todo el año, suelos profundos y fértiles, sensiblemente planos, o aquellos otros que no reuniendo estas características se adapten de manera especial para el establecimiento de un determinado cultivo.*

*SEGUNDA CLASE.- Cuando el riego sea eventual, o los suelos sensiblemente pobres, en los casos de topografía accidentada.*

*“TERCERA CLASE.- Con las mismas características de la segunda pero que se encuentren afectadas por sales nocivas.*

*CUARTA CLASE.- Aquellos que estando ubicados en sistemas de riego estén sensiblemente afectadas por sales nocivas y para hacerlos producir les sean efectuados necesariamente trabajos especiales.*

### ***II.- TERRENOS POR RIEGO DE BOMBEO.- Se clasificarán y valorizarán en relación a la profundidad de extracción de agua.***

*PRIMERA CLASE.- de 1.00 a 10.00 metros.*

*SEGUNDA CLASE.- " 10.01 a 20.00*

*TERCERA CLASE.- " 20.01 a 30.00*

*CUARTA CLASE.- " 30.01 a 50.00*

*QUINTA CLASE.- a más de 50.00 metros.*

*III.- TERRENOS CUBIERTOS CON ARBOLES O ARBUSTOS FRUTALES.- Se clasificarán y valorizarán tomando en cuenta la especie, cantidad y porcentaje de producción a la fecha del avalúo.*

*IV.- TERRENOS DE TEMPORAL.- Tomando en cuenta como factores predominantes: la precipitación pluvial, la duración del período vegetativo, la calidad de los suelos y su topografía, así como las vías de comunicación, se clasificarán en:*

*a).- Marginales por precipitación pluvial, los que tengan un promedio de 350 a 425 mm; anuales y un periodo vegetativo mayor de 180 días;*

*b).- Los mejor adaptados a nuestros cultivos regionales, con precipitación pluvial promedio de 425 a 500 mm; anuales y un período vegetativo promedio de 180 días;*

*c).- Ligeramente deficientes en su periodo vegetativo; con precipitación pluvial sensiblemente igual a la anterior y un período vegetativo que, en promedio, sea inferior a los 180 días, pero no menor de 150 días;*

*d).- Marginales por duración del período vegetativo, con precipitación pluvial mayor a las descritas anteriormente, pero con un período vegetativo inferior a los 150 días;*

*e).- Marginales por incomunicación, con precipitaciones y períodos vegetativos mayores que los señalados, pero ubicados lejos de las comunicaciones, como en la Sierra Madre Occidental.*

*Todos estos tipos terreno temporal se subdividen en primera y segunda clase, según su topografía y fertilidad.*

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

*V.- TERRENOS PASTALES.- Para la clasificación de estos predios no se tomarán en cuenta los factores contenidos en el artículo anterior. Los terrenos pastales serán considerados como una unidad de explotación, sin determinar las diversas calidades de pastizales que lo integran o los terrenos eriazos o cerriles que comprendan, comparando exclusivamente la superficie del predio con el número de cabezas de ganado mayor o menor que en promedio sea capaz de sustentar.*

Estos terrenos se clasificarán y valorizarán atendiendo a su capacidad forrajera, tomando en cuenta la superficie necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor o cuatro de ganado menor, conforme a la siguiente información:

*Hasta 20.00 hectáreas serán de PRIMERA CLASE;*

*De 20.01 a 25.00 hectáreas serán de SEGUNDA CLASE;*

*De 25.01 a 30.00 hectáreas serán de TERCERA CLASE;*

*De 30.01 a 35.00 hectáreas serán de CUARTA CLASE;*

*De 35.01 a 40.00 hectáreas serán de QUINTA CLASE;*

*De 40.01 a 50.00 hectáreas serán de SEXTA CLASE;*

*De más de 50.00 hectáreas serán de SÉPTIMA CLASE.*

*VI.- FORESTALES.- Los terrenos con bosques se clasificarán y valuarán basándose en su población forestal, especies y variedades de árboles, tomando en cuenta su ciclo reproductivo. En ningún caso se tomará en consideración la explotación de la vegetación forestal.*

*VII.- TERRENOS NO ESPECIFICADOS.- Los dedicados a parques de recreo, cotos de caza, los que no tengan utilización definida por parte de sus dueños o ésta no esté prevista en este Código, serán valuados a criterio del Departamento de Catastro, siguiendo los lineamientos generales que marca este Capítulo”.*

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

La evaluación catastral debe modificarse al cambiar las condiciones que sirvieron de base para la anterior valuación, conforme lo establece el multicitado Código Fiscal del Estado de Chihuahua.

*Los predios a los cuales ya se hubiese fijado un valor catastral, podrán ser revaluados en los siguientes casos (Art. 124):*

*I.- Cuando el avalúo anterior del predio tenga una antigüedad de más de 2 años;*

*II.- Cuando en el predio se hagan construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de las construcciones ya existentes;*

*III.- Cuando el predio sufra un cambio físico o de urbanización que afecte notoriamente su valor;*

*IV.- Cuando sea cancelada la exención de que se disfrute;*

*V.- Cuando se tengan los elementos de catastración técnica necesarios y el avalúo existente haya sido dado con carácter provisional;*

*VI.- Cuando en las fincas urbanas en construcción o reedificación, haya transcurrido un año de la iniciación de la construcción o reedificación sin haberse terminado, se calificarán en el estado en que se encuentren;*

*VII.- Cuando el predio aumente de valor con motivo de algún fraccionamiento próximo que se construya o alguna obra urbanística que incremente significativamente su valor aunque el avalúo vigente tenga una antigüedad menor a dos años;*

*VIII.- Cuando se transmita el dominio del predio.*

Conforme al artículo 126 del ordenamiento, "la Tesorería General del Estado, estará facultada para ordenar la modificación de las tablas o cuadros de valores, para la tierra o para la construcción, cuando las condiciones de zona, región o sector lo ameriten en razón de los movimientos de los valores comerciales.

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

Tales modificaciones deberán ajustarse al procedimiento establecido por este Capítulo y los instructivos correspondientes.

### **Tarifas del impuesto predial en el Estado de Chihuahua**

*El impuesto se determinará anualmente, conforme a las siguientes tarifas:*

- I. Predios urbanos*
- II. Para los predios rústicos la tasa de 2 al millar.*
- III. Para los fundos mineros la tasa de 5 al millar.*

*“El impuesto neto a pagar nunca será inferior al equivalente a dos salario mínimo general vigente en el municipio donde se ubique el predio objeto del impuesto, al día treinta de noviembre del año anterior al ejercicio de que se trate.*

**Cuadro 1**  
**Predios Urbanos en el Estado de Chihuahua**

<i>LÍMITES DE RANGO DE LA BASE DEL IMPUESTO (Valor catastral en moneda nacional)</i>	<i>TASA DE RANGO (Aplicable sobre la porción del valor de la base que exceda del límite inferior del rango de que se trate)</i>	<i>CUOTA FIJA EN MONEDA NACIONAL (Suma fija a pagar)</i>
<i>0</i>	<i>2 al millar</i>	<i>0</i>
<i>183,240</i>	<i>3 al millar</i>	<i>366.48</i>
<i>366,480</i>	<i>4 al millar</i>	<i>916.2</i>
<i>641,340</i>	<i>5 al millar</i>	<i>2,015.64</i>
<i>1,282,680</i>	<i>6 al millar</i>	<i>5,222.34</i>

*Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda del estado de Chihuahua.*

*Asimismo, el Impuesto Predial se calculará con el siguiente procedimiento aritmético:*

## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

---

*(VALOR CATASTRAL – LÍMITE MENOR MÁS PRÓXIMO EN MONEDA NACIONAL) \* TASA DE RANGO + CUOTA FIJA EN MONEDA NACIONAL = IMPUESTO PREDIAL DIRECTO ANUAL.*

*Al resultado de la diferencia del valor catastral del predio y el límite de rango menor más próximo en moneda nacional, se le aplicará la tasa correspondiente al excedente de ese límite inferior y se le adicionará la cuota fija del mismo rango, en moneda nacional.<sup>16</sup>*

### **Recaudación de impuestos propios y financiamiento**

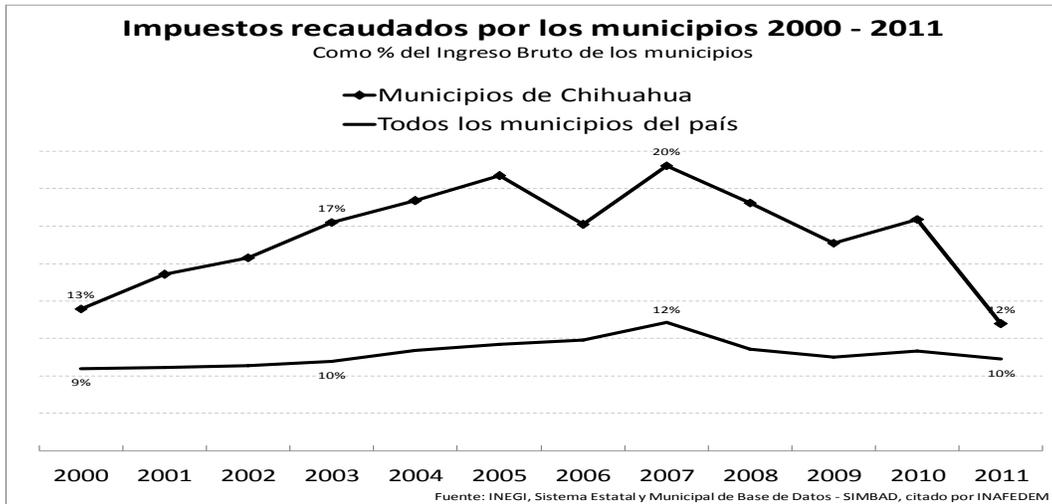
La recaudación de impuestos por los municipios del Estado de Chihuahua es superior a las recaudaciones del promedio de los municipios a nivel nacional, como se muestra en la siguiente gráfica.

En el año 2010 la recaudación de impuestos por los municipios de Chihuahua correspondió al 12% de los ingresos brutos de esos municipios, la recaudación de impuestos propios del conjunto de los municipios del país correspondió al 9% de sus ingresos brutos totales. Por su parte, En 2007 el contraste fue mayor: 20% de impuestos propios recaudados por los municipios de Chihuahua en relación a sus ingresos brutos totales, frente a 12% en el conjunto de los municipios del país. Para 2011, se registra un descenso en estas proporciones, muy marcado para los municipios de Chihuahua que caen al 12% de recaudación de impuestos propios en relación a sus ingresos brutos totales, mientras que el conjunto nacional cae queda en 10%.

---

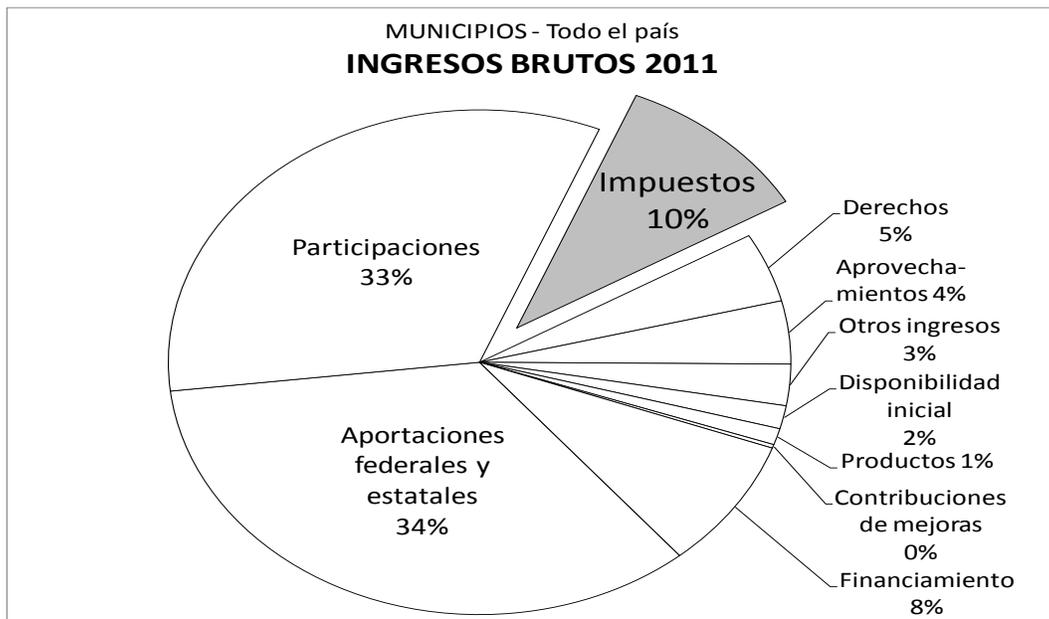
<sup>16</sup> Código Municipal del Estado de Chihuahua, Artículo 149.

## El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua



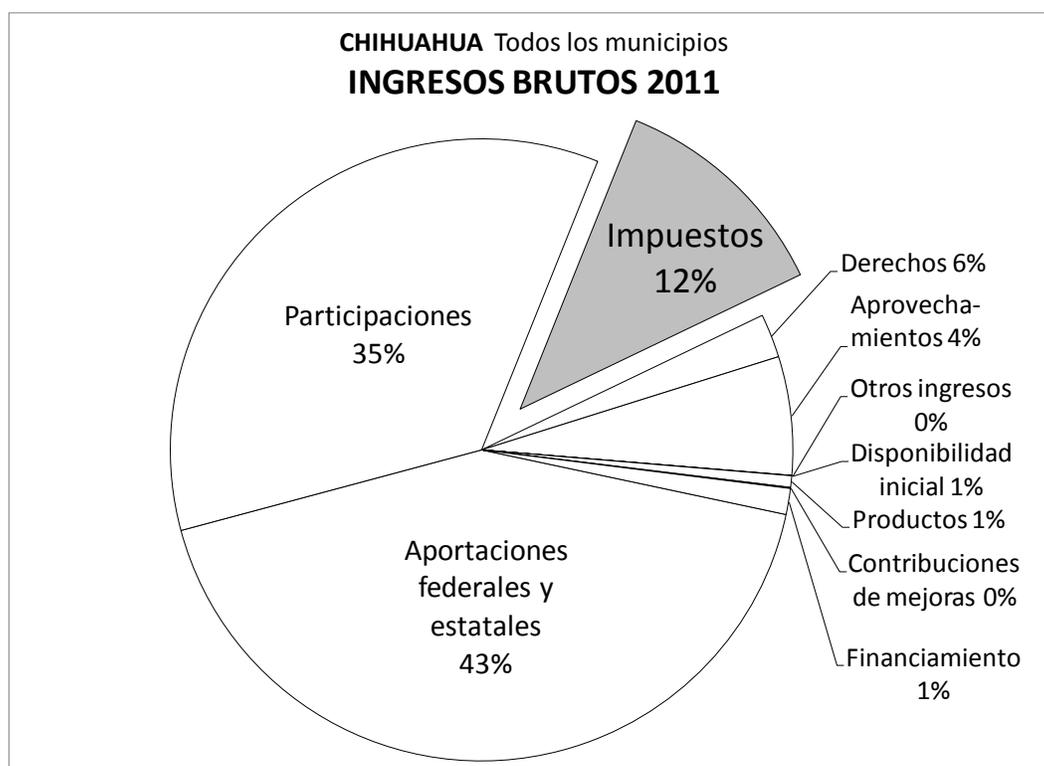
Para 2011, en el conjunto de municipios del país los ingresos por impuestos propios representan el 10% de los ingresos brutos.

La gráfica evidencia la dependencia de los municipios de las participaciones y aportaciones federales que representan 33% y 34% del total de ingreso municipales respectivamente.



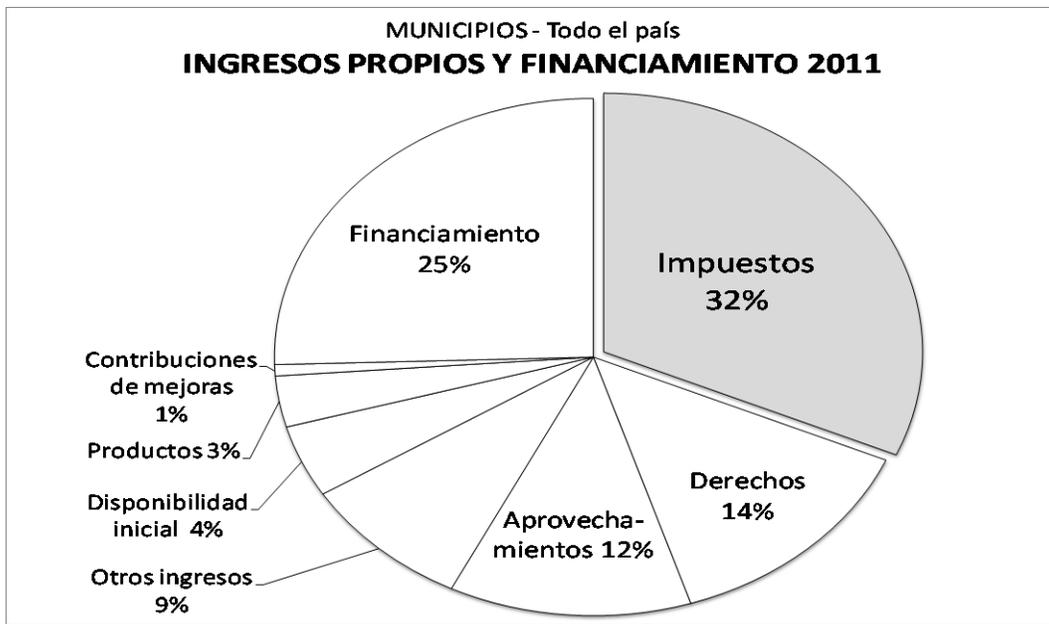
## ***El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua***

Por su parte, los municipios del estado de Chihuahua recaudan en ingresos por impuestos propios 12% frente a 10% a nivel nacional, mientras que las participaciones federales representan el 35% de los ingresos brutos municipales y las aportaciones federales el 43%, muy superiores a las medias nacionales ya mencionada de 33% y 34% respectivamente.

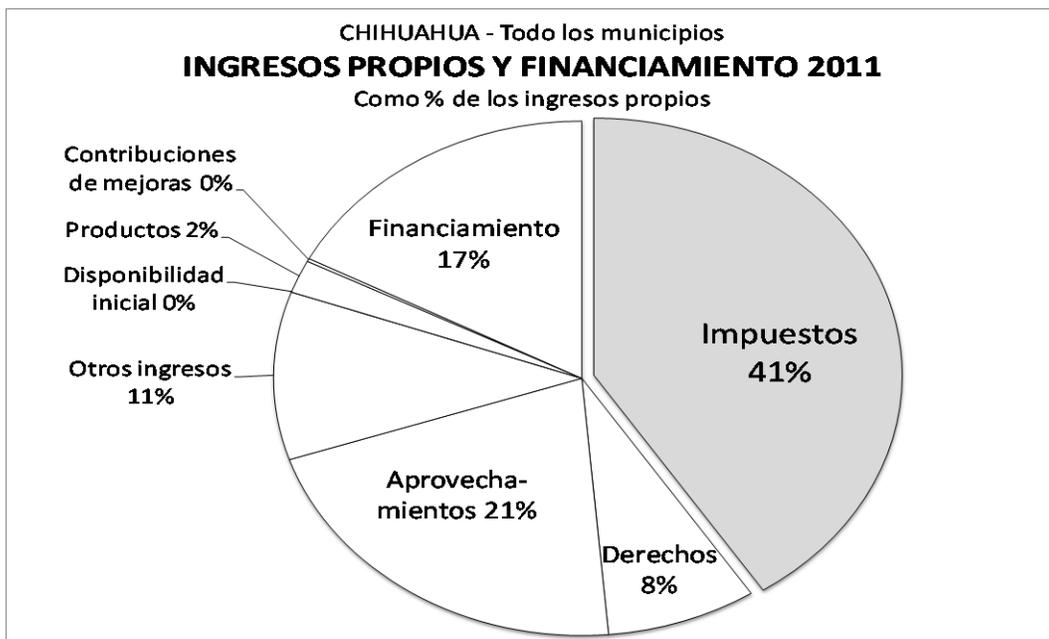


En concordancia con la baja recaudación propia y dado el aumento de gastos municipales, los municipios incurren en endeudamiento creciente –financiamiento–, que en 2011 representó a nivel país el 25% de los ingresos de los municipios, como proporción de los ingresos propios, es decir, los ingresos brutos restando los ingresos por aportaciones y participaciones federales y estatales.

## El Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Chihuahua



Por su parte, los municipios del estado de Chihuahua recurrieron en 2011 a financiamientos –deuda- que equivalen al 17% de los ingresos propios –sin contar participaciones y aportaciones federales y estatales, teniendo ingresos por impuestos propios equivalentes al 41% de dichos ingresos brutos.



## **Programa Sectorial Catastro 2011-2016 en Chihuahua**

El Gobierno del Estado de Chihuahua, comprometido a ser una Administración Pública eficaz, moderna, innovadora; Esta consciente de que la calidad y veracidad del inventario de los bienes inmuebles urbanos y rurales dentro del territorio estatal serán el complemento de la planeación estratégica para el desarrollo armonioso, ordenado y sustentable, fundamentales para la competitividad del Estado.

### *Diagnóstico: Situación actual del Catastro*

El Padrón Catastral del Estado contiene un total de 1'242,635 cuentas 1,138,279 cuentas urbanas y 104,356 de tipo rural. El 73% de estas cuentas corresponde a 4 Municipios (Juárez, Chihuahua, Delicias y Cuauhtémoc). Existen 1,178,670 predios digitalizados en cartografía de los cuales 961,147 son urbanos y 217,523 son rurales.

Se ha actualizado e integrado cartografía al plano estatal con 217,523 predios rurales, de los cuales 104,356 conforman ya el padrón catastral con su respectiva clave catastral y desde gabinete se asignaron 113,167 claves catastrales a predios que no tenían clave catastral y están por verificarse y darse de alta al padrón realizando los trabajos de verificación de campo.

Finalmente, al año ingresan al estado por concepto de impuesto predial un total de \$1,125,000,000, esto es el 6to., lugar a nivel nacional.

### *Problemática actual del catastro*

#### **1. Inexactitudes de origen en el padrón catastral**

Históricamente se ha considerado que la superficie de Chihuahua es de 247,087 Km<sup>2</sup>; sin embargo la delimitación geográfica del estado y sus

municipios es inexacta. Este tema no se incluye en los planes estatales de desarrollo porque no existe una normatividad específica para dirimir los conflictos por los límites Municipales. Por ello, la información en archivos catastrales existentes refleja muchas inconsistencias con respecto del valor catastral heredado.

**2. Limitaciones en la cartografía y la imagen satelital**

Una cartografía completa, integrada en forma dinámica es clave para la gobernabilidad, ya que constituye la base fundamental para la planeación de cualquier proyecto. Actualmente se cuenta con imagen urbana de todas las cabeceras municipales y algunas poblaciones importantes, cubriendo un total de 14,372 Km<sup>2</sup>. Sin embargo, no hay información verificada de la cartografía catastral, ni un plano del Estado de Chihuahua en un Sistema de Información Geográfica georeferenciado, que integre el mosaico cartográfico de predios rurales y urbanos con datos recopilados de otras instancias (junta de aguas, protección civil, policía, comunicaciones y transportes, salud, etc.).

**3. Limitaciones tecnológicas**

Para homologar los procesos catastrales se cuenta con el Sistema Único de Administración Catastral, que consta de tres módulos (Administración Catastral, Cobro y Sistema de Información Geográfico). Este sistema funciona en 61 municipios desde el año 2006, faltando los Municipios de Juárez, Chihuahua, Cuauhtemoc, Meoqui, Saucillo y Camargo, siendo que este sistema no garantiza información correcta; en paralelo se evolucionó al Sistema Integral Global de Administración de Bienes Inmuebles. Este sistema emplea tecnología de nueva generación y vincula información en línea; sin embargo su operación es inadecuada en virtud de que el equipo de cómputo y software de las instancias es obsoleto.

**4. Falta de homologación en procesos**

Se ha detectado que los procedimientos para valuar bienes inmuebles urbanos incluyen aspectos subjetivos, lo que ha generado que los municipios pierdan amparos contra la definición de la base del impuesto predial, de 60 millones de pesos anuales en el año 2007 a 30 millones en el 2010. El problema es más amplio en predios rurales, pues al anterior se agrega que los procedimientos existentes no reflejan la realidad del valor del suelo. Se requiere de una normatividad específica que permita tomar en cuenta las características intrínsecas del predio. Finalmente, se cuenta con tres Instrumentos de normatividad catastral: la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Catastro y su Reglamento.

**5. Falta de información catastral rural**

En los registros catastrales no se tiene información estratégica para evaluar la potencialidad productiva del campo que sirva de referencia para los programas de inversión.

**6. Recuperación de créditos**

La recuperación de créditos fiscales del impuesto a la propiedad inmobiliaria y la integración al padrón catastral de predios omisos ha sido un obstáculo para incrementar los ingresos propios de los municipios. Faltan programas y procedimientos para establecer metas de recaudación de acuerdo con la capacidad económica de los Municipios.

**A manera de conclusión**

Es sumamente complicado ponerse de acuerdo con las potestades que tienen los municipios del estado de Chihuahua para el cobro del impuesto predial, por lo anterior se siguieren los siguientes objetivos para armonizar dichos cobros, para el bienestar de los municipios y del estado:

- Delimitar el área real de jurisdicción de municipios del estado;
- Complementar el inventario del padrón catastral identificando, clasificando, ubicando e inventariando, los predios urbanos y rurales en donde se haya aplicado algún beneficio o servicio;
- Contar con plano del estado en un Sistema de Información georeferenciado, con características de actualización dinámica, que integre el mosaico cartográfico de todos los predios rurales y urbanos ligados a catastro;
- Ligar la información registral y cartográfica al inventario de bienes inmuebles rurales y urbanos contenidos en el padrón catastral del estado, además de definir la situación legal de los predios, para una estrecha vinculación entre el Registro Público de la Propiedad, el catastro estatal y los catastros municipales;
- Homologar la tecnología de los procesos catastrales en el estado;
- Determinar valor catastral actualizados de todos los inmuebles urbanos y rurales, más cercanos al valor comercial;
- Evaluación del campo chihuahuense para determinar la potencialidad productiva que sirva de referencia para los programas de inversión; y
- Apoyar para lograr incrementar los ingresos propios del municipio mediante recursos derivados del impuesto a la propiedad inmobiliaria.

## CONCLUSIONES

Las haciendas municipales es la base de la estructura de gobierno de nuestro país. En los últimos años se ha llevado a cabo un amplio proceso para su fortalecimiento, destacando las obligaciones y facultades plasmadas en la Carta Magna, en las Constituciones de los Estados, en las Leyes Orgánicas Municipales y en diversas leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

En este sentido, los municipios de México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su papel en las funciones que les corresponden. Asimismo, se observa una clara evolución para superar problemas ancestrales como: la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y capacitados.

El gobierno municipal debe prestar los servicios públicos que satisfagan las crecientes demandas de la población. De conformidad al Artículo 115 Constitucional, el Ayuntamiento es responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, así como los que las Legislaturas Locales definan.

Para lo anterior, el municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas. Así, para cumplir el mandato constitucional -a través del Estado- recibe recursos de la Federación, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Además, cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos.

Aunque legalmente el municipio carece de facultades tributarias, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, que emite el Congreso Local y que son decretados por el Ejecutivo Estatal.

De lo anterior, podemos concluir que las principales fuentes de recursos de los municipios, según el Artículo 115 Constitucional, son las siguientes:

- ✓ La explotación de sus bienes patrimoniales.
- ✓ Las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales.
- ✓ Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
- ✓ Los recursos federales: participaciones y aportaciones

Como se puede observar, el sistema fiscal mexicano está altamente centralizado pero, desde hace un par de décadas, se observa una importante tendencia al cambio. Las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en 1983 y 1999 dan una muestra de ello. Aunque se han ampliado las funciones de los gobiernos municipales, están limitadas sus atribuciones y potestades fiscales. Sin embargo, las transferencias de gasto de la federación a los ayuntamientos, se han incrementado significativamente y de forma sostenida desde 1995.

En la evolución de las finanzas municipales, podemos encontrar 5 grandes etapas:

1. Una primera etapa -previa a 1980- de moderada autosuficiencia municipal aunque en precarias condiciones, debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia un esquema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno.
2. Un periodo -década de los ochentas- de un fortalecimiento de los ingresos municipales, derivado de la reforma constitucional de 1983 que faculta al municipio el cobro del impuesto predial.

3. Una siguiente etapa -hasta 1994- de repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente con el cobro de impuestos y tarifas.
4. La crisis de 1995 marca la siguiente etapa –hasta 1997- con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Así mismo, se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los Ramos 26 y 33.
5. A partir de ese momento, y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, reconocidos plenamente como ámbito de Gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera.

Si bien, lo anterior nos da una idea de la existencia de problemas en el gobierno municipal, sin duda estos se derivan de factores históricos y de conformación del sistema político, económico y social del país.

Estos factores sitúan al gobierno municipal en una posición institucional y administrativa especial, con escasez de autonomía y de recursos para asumir las funciones que la Constitución le otorga.

Es indudable que el federalismo fiscal mexicano debe introducir las reformas necesarias, para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, particularmente de los gobiernos municipales. Sin embargo, es igualmente cierto que los gobiernos municipales deben desarrollar en el corto plazo, mayores capacidades administrativas y profesionales, para llevar a cabo, la tarea de la hacienda local, de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de los mismos y generar el mayor impacto posible en el bienestar municipal.

# ANEXO ESTADÍSTICO

## CHIHUAHUA y sus MUNICIPIOS

El Estado de Chihuahua, situado en el norte de la República Mexicana, en la zona de frontera con los Estados Unidos, es el estado de mayor extensión territorial del país.



## Población

La entidad tenía en el año 2010 una población de 3,406,465 habitantes<sup>1</sup>, que representa el 3.1% de la población nacional; con una proporción de hombres/mujeres de 0.99, superior a la nacional de 0.95 hombres/mujeres.

<sup>1</sup> INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. La población estimada para 2012 por el Consejo Nacional de Población, es de 3,598,792 habitantes, con una relación hombres/mujeres de 0.98 (Dato de CONAPO, Proyecciones de Población, indicadores Demográficos, Población a mitad del año).

POBLACIÓN	NACIONAL	CHIHUAHUA
Total	112,336,538	3,406,465
Hombres	54,855,231	1,692,545
Mujeres	57,481,307	1,713,920
Hombres/mujeres	0.95	0.99

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

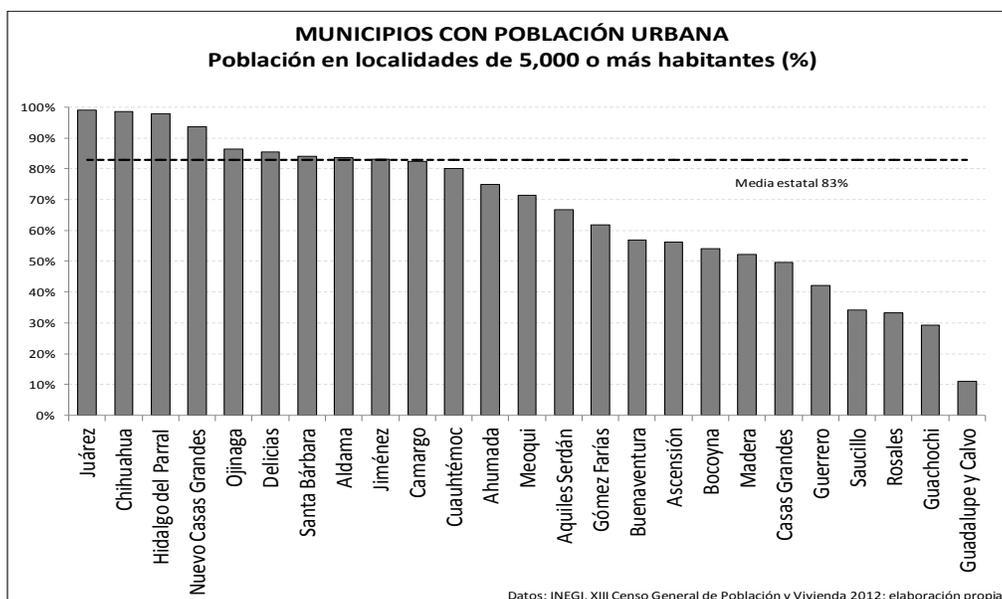
### Concentración Municipal y Urbana

La población se concentra en unos pocos de ellos, que son también los que tienen las mayores cantidades absolutas y relativas de población urbana (Ver Cuadros de Población Urbana y Rural por Municipios, en Anexo).

CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN Y DE POBLACION EN LOCALIDADES URBANAS							
MUNICIPIOS	POBLACION				LOCALIDADES		
	TOTAL	URBANA	RURAL	URBANA %	URBANAS	RURALES	DISTRIBUCIÓN
10 municipios mayores	2,806,415	2,624,483	181,932	94%	12	4,198	34%
57 municipios	600,050	201,182	398,868	34%	18	8,059	66%
ESTATAL	3,406,465	2,825,665	580,800	83%	30	12,257	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Solamente en 25 de los 67 municipios de la entidad, hay localidades consideradas como urbanas por tener 5,000 o más habitantes por localidad. Los otros 42 municipios son eminentemente rurales, con toda su población en localidades con menores de 5,000 habitantes cada una.



El Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI registra 12,257 localidades en el Estado de Chihuahua, de las cuales solo 30 serían consideradas urbanas por tener 5,000 o más habitantes cada una. En estas 30 localidades habita 83% de la población estatal, proporción significativamente mayor a la media nacional que es de 71% de población del país habitando en localidades con 5,000 o más habitantes por localidad.

### Población por tipo de Localidad

TIPO DE LOCALIDAD	NACIONAL		CHIHUAHUA	
	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES	POBLACIÓN	NÚMERO DE LOCALIDADES
Total	112,336,538	192,247	3,406,465	12,257
Urbana*	79,925,820	1,812	2,825,665	30
Rural	32,410,718	190,435	580,800	12,227
<b>Urbana/Total</b>	<b>71%</b>	<b>0.9%</b>	<b>83%</b>	<b>0.2%</b>

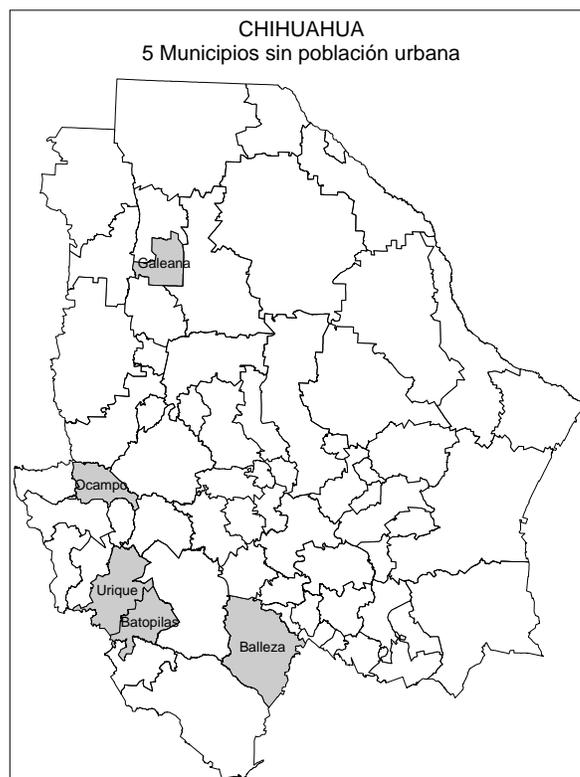
\*Considerando localidad urbana la que tiene 5,000 o más habitantes, sea o no cabecera municipal.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Municipios Urbanos y Rurales

Para efectos de comparación de distintos comportamientos de la población en relación al pago del impuesto predial, se toman dos grupos de municipios. En el primero grupo, al que se denomina urbano, se seleccionan los 10 con las mayores concentraciones de población urbana, por arriba del promedio estatal de población en localidades urbanas, que es de 83%. Estos municipios son: Juárez, Chihuahua, Hidalgo del Parral, Nuevo Casas Grandes, Delicias, Ojinaga, Santa Bárbara, Aldama, Jiménez y Camargo (ver mapa).

En el segundo grupo se seleccionan 5 municipios sin localidades urbanas: Urique, Balleza, Batopilas, Ocampo y Galeana (ver mapa).



Los 5 municipios no urbanos están al poniente de la entidad, en la Sierra Madre Occidental. Tienen orografía agreste, están menos comunicados y en ellos habita población indígena.

En los 10 municipios del grupo urbano, solo la cabecera municipal tiene más de 5,000 habitantes, mientras que en numerosas localidades pequeñas habita una fracción relativamente pequeña de la población del municipio.

MUNICIPIO	URBANA			RURAL		
	Localidades	Localidades %	Población %	Localidades	Localidades %	Población %
Juárez	1	1.0%	99%	100	99%	0.8 %
Chihuahua	1	0.3%	99%	303	99.7%	1.3 %
Hidalgo del Parral	1	0.8%	98%	118	99%	2%
Nuevo Casas Grandes	1	1.1%	94%	93	99%	6%
Delicias	1	0.3%	86%	316	99.7%	14%
Ojinaga	1	0.8%	86%	132	99%	14%
Santa Bárbara	1	2.1%	84%	47	98%	16%
Aldama	1	0.5%	84%	189	99%	16%
Jiménez	1	0.3%	83%	292	99.7%	17%
Camargo	1	0.3%	83%	304	99.7%	17%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En los 5 municipios del segundo grupo, que tienen solamente localidades de menos de 5,000 habitantes y se considera rurales, el número de localidades es relativamente alto en relación a la población total del municipio.

En esta muestra de 5 municipios rurales de la entidad, casi todas las localidades en los municipios más rurales, están dispersas y distantes entre sí, salvo en el municipio de Galeana, de poca extensión territorial. Casos extremos a nivel estatal y también nacional, son algunos de los municipios ubicados en la región de las barrancas de la Sierra Madre Occidental, con orografía agreste y alto porcentaje

de población indígena, como son en esta muestra los municipios de Urique, Balleza, Batopilas y Ocampo.

MUNICIPIO	LOCALIDADES	POBLACIÓN	HABITANTES/ LOCALIDAD
Urique	818	20,386	25
Balleza	419	17,672	42
Batopilas	424	14,362	34
Ocampo	110	7,546	69
Galeana	51	5,892	116

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

### Marginación

Los 10 municipios del grupo urbano tienen grado de marginación municipal Muy Bajo y porcentajes muy alto de viviendas con los servicios de energía eléctrica y agua entubada en la vivienda o en el predio.

Los 5 municipios del grupo de municipios rurales tienen grado de marginación Muy Alto, tres de ellos y Alto y Bajo los otros 2 municipios, y proporciones muy elevadas de viviendas sin energía eléctrica y sin agua entubada; asimismo, las comunidades rurales pequeñas y más aisladas carecen de drenaje, pavimento y alumbrado público.

### Marginación en Municipios del Estado de Chihuahua

MUNICIPIO	POBLACIÓN	VIVIENDAS SIN ENERGIA ELÉCTRICA	VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	GRADO DE MARGINACIÓN
<b>Grupo Uno, municipios urbanos</b>				
Juárez	1,332,131	0.2%	1.5%	Muy Bajo
Chihuahua	819,543	0.2%	1.8%	Muy Bajo
Hidalgo del Parral	107,061	0.4%	0.9%	Muy Bajo
Nuevo Casas Grandes	59,337	0.3%	0.3%	Muy Bajo
Delicias	137,935	0.3%	0.4%	Muy Bajo
Ojinaga	26,304	1.6%	1.9%	Muy Bajo
Santa Bárbara	10,427	0.5%	3.0%	Muy Bajo
Aldama	22,302	1.2%	1.1%	Muy Bajo
Jiménez	41,265	0.7%	1.2%	Muy Bajo
Camargo	48,748	0.8%	1.3%	Muy Bajo
<b>Grupo Dos, municipios rurales</b>				
Urique	20,386	39.8%	28.2%	Muy Alto
Balleza	17,672	33.6%	51.7%	Muy Alto
Batopilas	14,362	66.4%	86.2%	Muy Alto
Ocampo	7,546	28.0%	17.5%	Alto
Galeana	5,892	2.1%	3.2%	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, y CONAPO, Marginación 2010.

### Carácter Urbano o Rural e Impuesto Predial

El carácter más o menos urbano de los municipios y localidades, así como la mayor o menor disponibilidad de servicios básicos en la vivienda – energía eléctrica y agua entubada en la vivienda o en el predio- y públicos -pavimento y alumbrado público-, guardan una estrecha relación con los valores catastrales y los monto del impuesto predial y su recaudación.

## Autonomía Financiera

Autonomía Financiera 2010, Chihuahua  
(67 municipios)

MUNICIPIO	INGRESO BRUTO TOTAL	INGRESOS PROPIOS	AUTONOMÍA FINANCIERA
Juárez	\$ 2,927,571,988	\$ 1,415,580,217	48%
Aquiles Serdán	\$ 39,026,927	\$ 14,905,193	38%
Delicias	\$ 402,553,466	\$ 139,977,034	35%
Chihuahua	\$ 1,966,518,741	\$ 671,223,220	34%
Saucillo	\$ 82,796,245	\$ 25,828,093	31%
Aldama	\$ 63,708,887	\$ 19,450,028	31%
Cuauhtémoc	\$ 312,632,298	\$ 92,538,669	30%
Nuevo Casas Grandes	\$ 136,129,739	\$ 35,321,956	26%
Hidalgo del Parral	\$ 275,490,335	\$ 66,887,723	24%
Meoqui	\$ 88,476,497	\$ 21,344,749	24%
Ojinaga	\$ 72,358,073	\$ 16,772,861	23%
Ascensión	\$ 49,170,148	\$ 11,060,491	22%
Ahumada	\$ 41,394,107	\$ 8,610,926	21%
Jiménez	\$ 98,007,480	\$ 17,525,042	18%
Camargo	\$ 159,289,219	\$ 28,211,671	18%
Buenaventura	\$ 52,770,972	\$ 8,972,126	17%
Galeana	\$ 22,557,048	\$ 3,833,900	17%
Rosales	\$ 36,838,770	\$ 5,362,957	15%
Janos	\$ 27,621,999	\$ 3,733,639	14%
Santa Isabel	\$ 19,276,347	\$ 2,468,946	13%
Julimes	\$ 21,990,309	\$ 2,656,006	12%
Santa Bárbara	\$ 48,115,982	\$ 5,797,444	12%
López	\$ 21,128,730	\$ 2,524,565	12%
Huejotitán	\$ 17,000,516	\$ 2,012,983	12%
Carichí	\$ 36,185,134	\$ 4,237,128	12%
S. Fco. de Conchos	\$ 17,657,922	\$ 2,055,162	12%
Casas Grandes	\$ 28,524,864	\$ 3,305,707	12%
Satevó	\$ 24,485,147	\$ 2,742,046	11%
Namiquipa	\$ 60,335,137	\$ 6,450,819	11%
Bachíniva	\$ 26,219,855	\$ 2,744,850	10%
Guerrero	\$ 103,058,245	\$ 10,432,198	10%
Batopilas	\$ 47,545,733	\$ 4,694,435	10%
Coyame del Sotol	\$ 16,828,051	\$ 1,659,058	10%
Cusihuiachi	\$ 23,962,928	\$ 2,256,971	9%

## Anexo Estadístico

<b>Madera</b>	\$ 97,403,314	\$ 8,902,101	9%
<b>Allende</b>	\$ 32,202,391	\$ 2,940,160	9%
<b>Valle de Zaragoza</b>	\$ 25,568,066	\$ 2,169,091	8%
<b>Chínipas</b>	\$ 32,984,911	\$ 2,768,577	8%
<b>Matachí</b>	\$ 17,071,910	\$ 1,393,588	8%
<b>La Cruz</b>	\$ 14,895,064	\$ 1,023,403	7%
<b>San Francisco del Oro</b>	\$ 35,108,044	\$ 2,380,998	7%
<b>Guadalupe</b>	\$ 33,598,046	\$ 2,256,101	7%
<b>Gómez Farías</b>	\$ 27,056,393	\$ 1,786,936	7%
<b>Guazapares</b>	\$ 32,004,296	\$ 2,015,946	6%
<b>Rosario</b>	\$ 18,909,148	\$ 1,169,405	6%
<b>Praxedis G. Guerrero</b>	\$ 21,771,016	\$ 1,304,350	6%
<b>Ignacio Zaragoza</b>	\$ 23,413,378	\$ 1,370,396	6%
<b>Matamoros</b>	\$ 19,111,261	\$ 1,080,955	6%
<b>Manuel Benavides</b>	\$ 19,928,449	\$ 984,960	5%
<b>Riva Palacio</b>	\$ 34,183,440	\$ 1,622,992	5%
<b>Urique</b>	\$ 66,818,816	\$ 3,169,404	5%
<b>Temósachic</b>	\$ 28,300,704	\$ 1,224,299	4%
<b>Coronado</b>	\$ 17,619,851	\$ 723,662	4%
<b>Bocoyna</b>	\$ 83,364,305	\$ 3,367,005	4%
<b>San Fco. de Borja</b>	\$ 15,362,451	\$ 610,936	4%
<b>Gran Morelos</b>	\$ 16,965,106	\$ 586,707	3%
<b>Moris</b>	\$ 23,429,704	\$ 805,206	3%
<b>Guadalupe y Calvo</b>	\$ 133,052,127	\$ 4,513,863	3%
<b>Maguarichi</b>	\$ 15,507,447	\$ 520,783	3%
<b>Dr. Belisario Domínguez</b>	\$ 16,321,472	\$ 504,728	3%
<b>Guachochi</b>	\$ 119,649,072	\$ 3,558,799	3%
<b>Balleza</b>	\$ 52,900,026	\$ 1,294,238	2%
<b>Ocampo</b>	\$ 30,485,752	\$ 736,079	2%
<b>El Tule</b>	\$ 16,205,331	\$ 384,974	2%
<b>Morelos</b>	\$ 33,903,469	\$ 792,026	2%
<b>Nonoava</b>	\$ 19,714,534	\$ 434,569	2%
<b>Uruachi</b>	\$ 32,264,027	\$ 501,976	2%
<b>TOTAL</b>	\$ 8,574,301,160	\$ 2,722,078,026	32%

Fuente: Sistema estatal y municipal de bases de datos (SIMBAD), INEGI. Tomado de INAFEDEM

**Capacidad Financiera municipios de Chihuahua**

MUNICIPIO	Autonomía Financiera		Dependencia de participaciones y aportaciones		Ingresos propios per cápita		Impuestos per cápita		Capacidad de inversión		Capacidad de inversión social		Impuestos propios en los ingresos propios	
Juárez	45.5	1	51.6	33	\$1,001	1	\$569	1	12.6	33	12.6	33	57%	10
Chihuahua	34.1	2	65.9	31	\$817	3	\$565	2	34.6	20	31.7	21	69%	5
Delicias	28.6	3	65.2	32	\$835	2	\$366	5	31.4	23	28.0	24	44%	21
Meoqui	23.8	4	75.9	29	\$481	9	\$177	12	22.3	31	22.3	31	37%	27
Ojinaga	22.8	5	76.8	28	\$626	5	\$291	7	37.5	15	37.0	15	47%	18
Ascensión	22.5	6	77.5	27	\$461	11	\$226	9	35.4	18	34.8	19	49%	14
Saucillo	18.0	7	68.8	30	\$462	10	\$129	17	23.2	28	23.2	28	28%	33
Ahumada	17.8	8	79.2	26	\$644	4	\$480	3	24.3	26	24.3	26	75%	3
Buenaventura	13.9	9	83.0	25	\$327	16	\$129	18	31.8	21	31.7	22	40%	26
Janos	13.4	10	86.5	24	\$338	15	\$181	11	31.7	22	31.7	20	54%	12
Santa Isabel	11.5	11	87.2	23	\$564	7	\$279	8	29.1	24	29.1	23	49%	13
Julimes	11.1	12	87.9	22	\$492	8	\$366	6	40.1	12	40.1	12	74%	4
S. Fco. de Conchos	9.6	13	88.4	18	\$568	6	\$373	4	22.4	30	22.4	30	66%	7
Cusihuirachi	8.6	14	90.6	15	\$379	12	\$174	13	38.6	13	38.6	13	46%	19
Santa Bárbara	6.8	15	88.0	21	\$316	17	\$147	15	21.7	32	21.7	32	47%	17
Guadalupe	6.7	16	93.3	10	\$349	14	\$146	16	41.1	11	41.1	11	42%	23
Madera	6.7	17	90.9	14	\$219	22	\$123	19	27.3	25	26.5	25	56%	11
Bachíniva	6.2	18	89.5	17	\$268	18	\$123	20	48.7	8	48.7	8	46%	20
Matamoros	5.6	19	94.3	7	\$239	20	\$112	21	37.9	14	37.9	14	47%	15
S. Fco. del Oro	5.0	20	93.2	11	\$369	13	\$219	10	35.2	19	35.2	18	59%	9
Urique	4.6	21	95.3	6	\$149	25	\$50	26	67.7	1	67.3	1	34%	30
Matachí	4.4	22	91.8	12	\$239	21	\$98	22	23.0	29	23.0	29	41%	25
S. Fco. de Borja	4.0	23	96.0	4	\$265	19	\$162	14	23.8	27	23.8	27	61%	8
Guazapares	3.3	24	93.7	9	\$118	26	\$36	30	51.6	6	51.6	6	30%	32
Chínipas	2.9	25	91.6	13	\$115	27	\$37	29	64.1	3	64.1	2	32%	31
Rosario	2.4	26	93.8	8	\$205	23	\$71	24	35.8	17	35.8	17	34%	28
Ocampo	2.3	27	97.6	2	\$93	28	\$90	23	41.1	10	41.1	10	97%	1
El Tule	2.1	28	97.6	1	\$184	24	\$63	25	35.8	16	35.8	16	34%	29
Gpe. y Calvo	2.0	29	96.6	3	\$51	32	\$24	32	64.7	2	61.9	3	47%	16
Bocoyna	2.0	30	96.0	5	\$57	31	\$38	28	50.7	7	50.7	7	67%	6
Carichí	1.6	31	88.3	19	\$65	29	\$28	31	52.2	5	51.6	5	44%	22
Batopilas	0.9	32	90.1	16	\$30	33	\$12	33	55.0	4	54.9	4	41%	24
Huejotitán	0.4	33	88.2	20	\$61	30	\$47	27	43.4	9	43.4	9	76%	2

Fuente: INAFEDM. 2009.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (1996). “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes.” In Hernández Chavez, Alicia, ed., ¿Hacia un Nuevo Federalismo? México: Fondo de Cultura Económica.

Anwar, S. (1999). Federalismo Fiscal y Gobernabilidad Macroeconómica: ¿En lo Próspero y en lo Adverso?, OCDE.

Arellano, Rodolfo. (1996). México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal México: Fondo de Cultura Económica. Gobierno del Estado de Puebla.

Assael, H. (1985). Selección de “ensayos de política fiscal”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Ayala, José. (2000). Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Editorial Diana.

Ayala, José. (2001). Economía del sector público mexicano, Editorial Esfinge.

Burgoa, I. (1976). Derecho Constitucional Mexicano. 2da. Edición, Editorial. Porrúa, México.

Broid, Daniel. (2010). La evolución del Predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política en Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) H. Cámara de Diputados.

Cabrero, Enrique. (1995). La nueva gestión municipal en México, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Calcáneo, Elvira. (1983). Análisis del Municipio en SEGOB. Democratización integral: reforma municipal. Memoria, tomo XVI. México.

Calzada, Fernando. (2004). Federalismo y finanzas públicas. Ante la Convención Nacional Hacendaria, Editorial, Chontalpan.

CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050, <http://www.conapo.gob.mx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua.

Díaz, Alberto. (1995). Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. México: M. A. Porrúa.

Diccionario Jurídico Mexicano. (1992). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México.

Faya, Jacinto. (1988). El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal), Editorial. INAP. México.

Gámez, José. (1983). Federalismo y municipalismo. Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4, julio-agosto.

Glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal.

Iglesias, Juan. (2002). Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado. Editorial. Ariel.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Varios años.

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma.

Leyes de Deuda Pública de los Estados y Municipios.

Martínez, Raúl. (1980). Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México. México: INAP.

Oates, Wallace. (1972). Fiscal Federalism, Harcourt, Nueva York.

Onsari, Fabián. (1978). El Municipio Libre. Editorial. Gobierno del Estado de México.

Ortiz, Miguel. (1996). La Mecánica de la Distribución de Participaciones de Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un ejemplo Numérico). INDETEC.

Quintana, Carlos. (2010). Algunos aspectos del régimen constitucional del Municipio en México.

Rea Elías y Campuzano. (2003). Sistema para la Administración de las Funciones de Notificación y Cobranza de Créditos Federales y Estatales en las Entidades Federativas. INDETEC.

Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Retchkinman K, Benjamín. (1987). Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales; México, 2003, 2004 y 2005.

Senado de la República (2003). LVIII Legislatura. “El Municipio Mexicano”. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.

Stiglitz, Joseph. (1997). Economía del sector público; Antoni Bosch; Segunda Edición, Barcelona.

Tello, Carlos. (1989), “México: informe sobre la crisis (1982-1986)”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.

Tello, Carlos. (2006). “Estado y Desarrollo: México 1920-2006”. FE-UNAM.

Páginas Electrónicas:

[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

[www.chihuahua.gob.mx](http://www.chihuahua.gob.mx)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

[www.inafed.org.mx](http://www.inafed.org.mx)

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)