



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**Mecanismos de recaudación para el impuesto predial en municipios: Caso
de Cuautitlán Izcalli, Estado de México
(2016-2018)**

T E S I S

Que presenta:

EMILIANO GONZÁLEZ CHÁVEZ

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR DE TESIS: DR. ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN

Ciudad Universitaria, CD. MX. 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi familia, por el apoyo en todo momento.

A la Universidad, por haberme recibido en sus aulas y haberme formado.

Índice

	Página
Introducción	4
1. Los impuestos en la Administración Pública.	10
1.1. Origen histórico de los impuestos.	10
1.2. La razón de ser de los impuestos. Su justificación.	14
1.3. Características del impuesto, el deber ser.	15
1.4. La coercitividad fiscal.	22
2. Los impuestos en México. Las Finanzas Públicas.	24
2.1. El sustento jurídico de las Finanzas Públicas mexicanas.	24
2.2. La clasificación de los ingresos de las Finanzas Públicas en México.	30
2.3. Federalismo Fiscal. La distribución de facultades fiscales en los ámbitos de gobierno.	35
2.4. Sobre el impuesto predial. Su mecanismo de funcionamiento.	39
3. Caso de Estudio. Cuautitlán Izcalli, Estado de México.	45
3.1. El municipio y la Administración Pública en México.	45
3.2. Nivel de recaudación actual en Cuautitlán Izcalli.	48
3.3. Medidas tomadas por el ayuntamiento actual (2016-2108).	63
3.4. Falta de coercitividad para lograr la recaudación.	65
3.5. Algunas alternativas para el cobro del impuesto predial.	75
Conclusiones.	81
Anexos	91
Bibliografía.	98

Introducción

En días actuales, el asunto de atribuirle a Estados y municipios mayores facultades recaudatorias, así como la distribución financiera desde del ámbito federal hacia los demás ámbitos de gobierno, siguen presentes en la agenda pública¹. Lo que se ocupa en este trabajo de investigación es estudiar los mecanismos ya existentes de recaudación fiscal en los ayuntamientos del país y evaluar su eficiencia y eficacia.

El impuesto predial es, sin lugar a duda, el ingreso que permite a los municipios, junto a las participaciones y aportaciones estatales y federales, el desarrollo de sus facultades. El bajo nivel de recaudación del impuesto predial limita las posibilidades de acción para prestar bienes y servicios². Esta falta de acción genera malestar en la ciudadanía, un círculo vicioso que en el extremo puede provocar ingobernabilidad, dado que el ayuntamiento no satisface las demandas de la ciudadanía. Es decir, la ciudadanía al no ver resultados muestra su inconformidad e indiferencia, que en muchos casos se manifiestan con el incumplimiento de normas, entre ellas, la de pagar impuestos.

Como es de conocimiento general, el impuesto predial es una de las formas en las que los ayuntamientos logran asegurar su funcionalidad³. La dinámica de este impuesto es la siguiente: cada Estado decide de qué manera se administrará el registro catastral, la vía tradicional es dejar esta responsabilidad a cargo de los municipios. Con base en dicho catastro, se hace un cálculo de la tarifa a cobrar por el valor de la propiedad registrada y una vez hecho el cálculo, se envía la orden de

¹ Véase INAFED (2017) Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2017. México: SEGOB. Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195103/2_Agenda_para_el_Desarrollo_Municipal_2017.pdf

² Véase González, S. (2015) "Sólo 15% de municipios cobra predial completo: Inegi". La jornada. 26/dic./2015. (En línea) Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/12/26/solo-15-de-los-gobiernos-municipales-cobran-predial-inegi-2246.html>

³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115, Fracción IV, 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 los inmuebles."

pago al propietario para que cumpla con el respectivo pago. A pesar de que se han desarrollado nuevas alternativas para el pago de este impuesto, y se han implementado programas de fortalecimiento de ingresos y modernización para la administración del catastro, el bajo nivel de recaudación sigue representando un problema para las finanzas municipales, situación de la cual derivan las siguientes preguntas que guiarán la investigación:

¿Por qué a pesar de que se han modernizado los sistemas de cobro en los municipios para recaudar el impuesto predial, sigue presentándose un bajo nivel de recaudación en el municipio?

¿Cuáles son las causas económicas, políticas y administrativas por las que la ciudadanía no realiza su pago del impuesto predial?

En la mayoría de los municipios del país, el bajo nivel de recaudación de este impuesto sigue sin resolverse, a pesar de los esfuerzos realizados por las haciendas municipales, no se consigue un impacto positivo en la recaudación. La hipótesis de la cual se parte es que la ausencia de coercitividad impacta negativamente en la recaudación municipal. Esta falta de medidas coercitivas puede deberse a razones políticas, como la de mantener una relación de paz con el electorado de las localidades; razones de desmotivación profesional o conformismo al saber que llegarán recursos federales y estatales.

En este sentido, el objetivo de este trabajo será presentar los mecanismos de recaudación de impuestos de los ayuntamientos en México, y analizar específicamente el mecanismo de recaudación del impuesto predial de un caso, del cual se pretenden identificar sus posibles fallas (como omisiones y ausencia de actos administrativos, es decir, sanciones) en los procedimientos de la administración pública municipal.

De este objetivo surgen los siguientes objetivos específicos:

- Explicar el origen jurídico del acto administrativo que representa el cobro de impuestos en el municipio mexicano y poder esquematizarlo para su futuro análisis.
- Elaborar, con base en la teoría del impuesto, un índice que evalúe qué tan bien está diseñado e implementado un mecanismo de recaudación de un impuesto.
- Encontrar mediante métodos cuantitativos y cualitativos, las razones económicas y políticas por las que la ciudadanía no realiza el pago del impuesto predial.

Para el desarrollo de esta investigación se llevará a cabo un estudio de caso evaluativo que será dirigido por la teoría. Se tomará como caso, el Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México en el periodo 2016-2018. La dinámica de este trabajo de investigación será la de evaluar el desempeño recaudatorio de dicho municipio. Se parte de lineamientos generales para definir y comprender la naturaleza del impuesto y el procedimiento del impuesto predial, por lo que se utilizará el método deductivo.

Esta investigación tendrá un carácter documental, es decir, se tomarán datos cuantitativos de bases de datos oficiales para poder realizar acciones de relación, análisis e interpretación mediante ambos métodos de investigación:

Métodos cuantitativos: se utilizarán bases de datos para realizar ejercicios de análisis de estadística descriptiva, así como la elaboración de un índice de evaluación.

Métodos cualitativos: para encontrar razones económicas y políticas se utilizará el recurso de la entrevista, que se realizará a tres personas: un funcionario público, un

ciudadano que cumple con el pago del impuesto predial, y un ciudadano que no cumple con el pago de dicho impuesto.

La contrastación de hipótesis se dará por medio de observación directa, análisis documental y entrevista. Como se mencionó, el análisis documental se realizará a partir de datos financieros y estadísticas proporcionadas por el gobierno municipal, mientras la observación directa se realizará mediante investigación de campo. Respecto a las entrevistas, se realizan a ciudadanos de la colonia Cofradía de San Miguel II, Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

La tarea es encontrar las causas administrativas, económicas y políticas por las que el gobierno municipal seleccionado no logra recaudar en su totalidad este impuesto; localidad en la que hay una constante: la baja intensidad ciudadana en el pago de impuestos. Una vez encontradas dichas causas, se proponen algunas soluciones a este fenómeno.

Para encontrar las causas administrativas, se estudiará la organización gubernamental municipal y su procedimiento de cobro del impuesto predial, según lo dispuesto en las leyes estatales y municipales. Por su parte, las causas políticas se identificarán a través de un estudio socio-económico y político que mostrará qué tipo de ciudadanía habita el municipio, cómo está organizado y representado políticamente. Estos hallazgos se complementarán con dos entrevistas a ciudadanos de la localidad y a un funcionario del gobierno municipal.

El interés por este trabajo surge por la observación que se ha hecho como parte del objeto de estudio (el municipio). Entender la naturaleza de este fenómeno a través de la investigación, brindará un diagnóstico que proporcione posibles soluciones a la problemática que se plantea en el presente escrito. Cobrar impuestos puede implicar un costo político para las autoridades municipales, pues grava el ingreso de los ciudadanos y altera la economía de manera relevante; la tarea del gobierno

local es hacer de esta atribución un compromiso ciudadano en términos de corresponsabilidad para lograr recaudar estos impuestos de manera efectiva.

Todo ciudadano vive en una demarcación territorial en la que se encuentra presente un gobierno local. Una ciudadanía que no paga impuestos es el reflejo de un gobierno incapaz o indispuerto a recaudarlos. Hay dos acciones que el gobierno no puede flexibilizar, que son de sus principales atribuciones, el cobro de impuestos y el monopolio de la violencia legítima. Atributos que no pueden cederse debido a la malversación que pueda dárseles, pues ambas son acciones impositivas y coercitivas presentes en todos los estados.

Respecto a la disciplina de la Administración Pública, tratar en este trabajo la importancia de lograr recaudar los impuestos municipales es un grano de arena más entre los debates que pretenden el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales. Una mayor recaudación, permitiría observar si en verdad la falta de recursos en los municipios es el principal obstáculo para brindar adecuadamente los servicios que constitucionalmente les corresponden. Asimismo, el análisis en el presente documento permite discutir sobre el propio diseño fiscal. El asunto para este trabajo no es la cantidad de ingresos que recauda un gobierno, sino la relevancia del acto como simbólico. El cobro representa un acto de autoridad, pero también de capacidad administrativa, de fuerza política y de legitimidad. Para el gobierno local, tener no sólo las facultades sino las capacidades de ejercer actos impositivos como el cobro de impuestos, significa una fuerza administrativa, organizacional y política. Si un gobierno no puede cobrar impuestos con efectividad, mucho menos podrá brindar seguridad.

Ejercer un control a nivel nacional es claramente desgastante por parte del Gobierno Federal, llegar a un sistema descentralizado es la aspiración que se tiene junto a gobiernos locales capaces y autosuficientes que logren satisfacer las necesidades y demandas sociales. Contar con un esquema de administración tributaria lógico y sano, hará que los gobiernos puedan cumplir esta meta.

El presente escrito cuenta con tres capítulos, el primer capítulo tiene como título: *Los impuestos en la Administración Pública*. El segundo capítulo: *Los impuestos en México, las finanzas públicas*, y el tercer capítulo: *Caso de estudio. Cuautitlán Izcalli, Estado de México*. El primer capítulo tiene como objetivo plantear principios básicos de la teoría del impuesto, vista desde la creación del Estado, por lo que en este apartado se exponen las causas y el origen histórico del impuesto, así como los principios de la teoría del impuesto mismos que serán considerados en este documento para la elaboración de indicadores.

El segundo capítulo contiene el sustento jurídico de los impuestos en México, cómo se distribuyen las facultades fiscales en los ámbitos de gobierno y cómo se clasifican los distintos ingresos en la hacienda pública. A partir de lo jurídico, se realiza un esquema que ayuda a entender el mecanismo de recaudación del impuesto predial.

El tercer capítulo trata sobre el estudio de caso, se exponen en general las problemáticas a las que se enfrentan los municipios, como la pobreza, y la falta de recursos administrativos y tecnológicos. Se lleva a cabo la evaluación del impuesto predial, a partir de la creación de un *Índice de evaluación de mecanismo de recaudación fiscal*, aportación de este trabajo. Asimismo, se evalúa la situación política del municipio a estudiar, cómo ha llevado a cabo sus programas de fortalecimiento de ingresos municipales, para luego encontrar las causas políticas y administrativas del bajo nivel de recaudación del impuesto predial.

Finalmente, se presentan las conclusiones, aprendizajes y aportaciones de la investigación.

Capítulo 1

Los impuestos en la Administración Pública

1.1 Origen histórico de los impuestos

Desde el origen de la vida en convivencia, surgió la necesidad de una autoridad delegada por la comunidad para garantizar la vida y la propiedad, así como para intermediar las disputas entre sus miembros. Desde el campo de las Finanzas Públicas, el origen del impuesto puede ser explicado paralelamente a la explicación de la presencia del Estado, donde se decide exigir a cada integrante una aportación para que a cambio se pudieran proporcionar servicios públicos⁴. Groves describe esta idea con precisión: “Los impuestos son el precio que pagamos por la civilización” (2000, p. 15).

La organización política del ser humano tiene registros antiguos como Egipto y Babilonia, sin embargo, el primero en utilizar el concepto de Estado como se conoce actualmente fue Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*: “Los Estados y las soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados” (p.6).

En la Edad Media se optó por gravar la riqueza a través de la propiedad privada, ingresos por ventas de productos, derechos a tener o hacer cierto tipo de cosas. El estudio y registro de los impuestos como hecho o fenómeno ha existido siempre, pero es en la Edad Media donde comienza su categorización dentro de las Finanzas Públicas en el estudio de la Economía.⁵

⁴ Este concepto se desarrollará más adelante para su entendimiento, junto al interés o bien común.

⁵ Ya desde el siglo XV se estudiaba la Hacienda Pública como la ciencia de los ingresos y egresos del gobierno, en Italia con Garrafa, en el siglo XVI Palmieri, y en Francia con Juan Bodino. Por su parte los alemanes Bornitz, Bessold y Klok hacen estudios sobre la tributación a principios del siglo XVI. En el siglo XIX, David Ricardo publica *Principios de Economía Política y Tributación*. (en Flores, 2000, p. 4).

Las Finanzas Públicas pueden definir de distintas maneras, Francisco Nitti afirma que “la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento Y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas” (en Flores, 2000, p. 10). Por otro lado, la hacienda pública queda definida como “conjunto de bienes y derechos de titularidad pública destinados por el Estado para cumplir y satisfacer las necesidades económicas y sociales de los habitantes de un país”.

En otras palabras, las Finanzas Públicas estudian de la manera en que el Estado recauda sus recursos, y la manera en que los administra y gasta. Esta relación ingreso-egreso lleva consigo una relación interdisciplinaria con la contabilidad, el derecho y la economía, entre otros. La parte a la que se avoca este trabajo es el ingreso.

Desde la Edad Media, el autor Flores Zavala (2000) afirma que se encuentran los antecedentes del impuesto sobre la renta, impuestos aduanales, al consumo y el que más importa para este trabajo, el impuesto a la propiedad territorial. Así también, explica que durante esta época el feudalismo funcionó como un sistema de producción a través de unidades autosustentables de producción. Dentro de estas demarcaciones territoriales (los feudos), se encontraban pequeñas propiedades privadas que no estaban dentro del poderío del señor feudal, llamadas *alodios*. Las tierras que eran propiedad del Señor Feudal se prestaban a los llamados vasallos para que las trabajaran bajo lealtad al señor Feudal. Durante esta relación de lealtad, el vasallo adquiría responsabilidades, una de ellas era la ayuda de dinero hacia el Señor cuando éste la necesitara.⁶

Las obligaciones económicas que adquiría el siervo para con el Señor Feudal, eran la de capitación, *formariage* y la mano muerta. La primera era una aportación anual

⁶ Toda esta explicación del sistema feudal y cómo se adquirían responsabilidades de ayuda económica se encuentran en su obra. Flores Zavala, E. (2000). *Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial Porrúa.

que se hacía por cabeza en el Feudo. El *formariage* o “*for marriage*” era el precio por casarse con una persona ajena al feudo. La mano muerta era la herencia que adquiría el Señor Feudal cuando el fallecido no tenía quién la reclamara. Para la demás población, había que pagar el pecho, o la pecha: una carga sobre los bienes muebles e inmuebles; y las tasas de rescate, que consistían en pagar por la justicia, es decir, por la liberación de un prisionero o algún bien obtenido de la invasión de un Feudo. El censo era una renta que había que pagar en proporción al tamaño de su predio, el cual, si no era pagado, se les despojaba o se aplicaba una multa (Flores, 2000, p. 30). También se pagaba por el derecho a cada cabeza de ganado y el derecho por venta de productos. En resumen, se puede observar que todo lo que generara riqueza, se gravaba.

Durante los siglos XVI y XVII, se llevó a cabo el auge del mercantilismo impulsado por los gobiernos absolutistas; corriente económica que busca la acumulación de riqueza mediante una balanza comercial favorable, es decir, que de la cantidad de oro que entrara al territorio, saliera la menor posible, por lo que la tierra fue valorada enormemente durante este periodo, pues era la generadora de riqueza por los productos que se podían exportar, aunado al colonialismo por los países europeos en el que se explotaban los recursos obtenidos de la tierra. En aquel entonces, ser propietario de tierras se traducía en riqueza y poder, de mismo modo que la tierra se convirtió en uno de los objetos gravables más importante.

Toda esta gama de impuestos autoritarios y coactivos fueron perdurando en la evolución del Estado. Si bien sigue el impuesto por la propiedad, la renta y la venta de productos, ahora contienen principios que se adecuan a la realidad actual para ser aceptados por la sociedad, así como ir acompañados por la posibilidad de adquirir deuda pública para cubrir los gastos planeados. La herencia europea presente en América se dio con la conquista, todas estas prácticas fiscales fueron trasladadas, siendo adaptadas por los españoles y los ingleses en su expansión territorial.

El impuesto predial en México

Desde la constitución de 1917 se puede realizar una trayectoria histórica del impuesto predial. En dicho año se le reconoce al municipio su autonomía y se le asignan funciones y facultades. Sin embargo, el impuesto predial quedó bajo responsabilidad de los gobiernos estatales. “El impuesto de la propiedad era recaudado por los gobiernos estatales, los derechos por permisos de construcción eran percibidos principalmente por los gobiernos municipales y el impuesto sobre adquisición de inmuebles era percibido por el gobierno de la República, a través del impuesto general del timbre” (Instituto Mexicano de Catastro A.C., 2007, p. 7).

Fue hasta 1983 con la reforma constitucional al artículo 115, que se municipalizan las contribuciones inmobiliarias, con lo que se intenta fortalecer las finanzas públicas municipales. Sin embargo, la reglamentación sobre esta facultad hacendaria sobre la propiedad inmobiliaria siguió en manos de los Congresos Estatales, es decir, se eliminó el concepto en las leyes de ingresos de los estados, mas no se soltó la reglamentación sobre su procedimiento de recaudación, que quedó en manos de los municipios. Durante su implementación, se llevaron a cabo convenios para que los gobiernos estatales siguieran administrando el catastro. Mientras los gobiernos estatales seguían administrando el catastro, por desinterés a falta de ingresos, dejaron de actualizar los registros y valores catastrales, por lo que la recaudación de este impuesto comenzó a verse afectada:

El efecto de corto y mediano plazo que produjo la transferencia del nivel estatal al municipal de las contribuciones inmobiliarias fue en cierta medida de desinterés por parte del estado por mantener actualizados los valores catastrales, que son la base para la aplicación de los gravámenes, por lo que su recaudación comenzó a bajar considerablemente. Tal decrecimiento en las percepciones del Impuesto Predial se dio a partir de la reforma constitucional de 1983 y permaneció hasta principios de los 90's. (Instituto Mexicano de Catastro A.C., 2007, p. 7)

Años posteriores a esta situación, ocurre otra reforma constitucional al artículo 115 en el año de 1999. Esto con la finalidad de que los municipios tuvieran las facultades para proponer las cuotas y tarifas de contribuciones, tablas de valores unitarios de suelo y construcción equiparables a los del mercado. Estos son los tres principales momentos de reforma al municipio en sus finanzas públicas, en los cuales se les atribuyeron más facultades y responsabilidades.

1.2 La razón de ser de los impuestos. Su justificación

Se ha abordado que los impuestos surgen a la par del Estado para financiar su actividad, su justificación es la de poder contar con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades colectivas de una sociedad. Si bien estas necesidades pueden ser satisfechas por un privado, el esfuerzo colectivo sigue siendo la mejor opción debido al alto costo de los servicios públicos, como la seguridad pública, el suministro de agua, y electricidad. Su justificación o fundamento es la ley.

De acuerdo con Carlos García, el servicio público “es una ordenación de elementos y actividades para un fin; el fin es la satisfacción de una necesidad pública” (en Flores, 2000, p. 13). Las características del servicio público son: “la continuidad, uniformidad, conforme a la ley, económico, con condiciones de igualdad, salvo la existencia de categorías, y comodidad” (en Flores, 2000, p. 16).

Mientras tanto, “el interés público se define como el bienestar social general. Se dice que las propuestas se hacen en bien del interés público cuando significan realmente, o aparentan serlo, contribuciones al bienestar general y no al beneficio privado de clases, grupos o individuos privilegiados” (Pratt, 2010, p. 159). Para entender mejor esto, el interés común puede ser comparado con la voluntad general, es decir, es la suma de todos los intereses individuales que coinciden en ser satisfechos por el esfuerzo colectivo, así el gobierno los toma como referencia para su actuar.

Como el impuesto es una carga impositiva del Estado hacia sus miembros, se debe procurar que éste sea recaudado de la manera más eficientemente posible, ya que puede representar un desincentivo para los integrantes a ser productivos. El impuesto, como carga o contribución obligatoria para el Estado, ha sido aplicado con la justificación de una devolución, el servicio público, que en ocasiones puede tener un mayor o menor valor a lo pagado.

La Hacienda Pública surge como la actividad del Estado para administrar los recursos y poder satisfacer las demandas de la ciudadanía, Maurice Duverger la define como “la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes” (en Faya, 2008, p. 1)

1.3 Definición y Características del impuesto, el deber ser

Para definir al principal componente de este trabajo, el impuesto; se puede retomar a Eheberg, quien señala lo siguiente: “Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer necesidades colectivas” (en Flores, 2000, p. 35). También podemos tomar a Nitti, quien apunta que: “El impuesto es una cuota (...) su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible” (en Flores, 2000, p. 35).

Por su parte, Gastón Jèze enlista características del impuesto para definirlo:

1. Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.
2. La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado.
3. El constreñimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.

4. Se establece según reglas fijas.
5. Se destina a gastos de interés general.
6. Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada (en Flores, 2000, p. 36).

Así entonces, el impuesto **es el pago que realizan los miembros de un Estado, de manera políticamente acordada para ser llevada a cabo de manera coercitiva con el fin de mantener la vida en convivencia y la prestación de servicios públicos.**

Al nacer esta relación entre los individuos y la Hacienda Pública que, concretamente es el órgano del Estado facultado para administrar sus ingresos y egresos, se establecieron derechos y obligaciones para las partes contratantes, de manera general, Flores Zavala las menciona de la siguiente manera:

Sus elementos generales (del impuesto) son el **sujeto activo, el sujeto pasivo y los terceros**. Siendo el sujeto pasivo el que debe pagar el impuesto. El sujeto activo tiene dos obligaciones legales: las principales y secundarias, la principal consta de cobrar el impuesto, la secundaria significa determinar el crédito fiscal, que se divide en obligaciones de hacer y no hacer.

Obligaciones de Hacer: Consiste en fijar las bases para su liquidación, formular la liquidación en los casos en que estas operaciones sean impuestas al Estado, practicar visitas de inspección, etc. (Flores, 2000, p. 58).

Obligaciones de no hacer: Abstenerse de ciertos trámites cuando no se compruebe el pago de un impuesto, no expedir nuevos talonarios de facturas, o no otorgar nuevos permisos de elaboración a los causantes que los necesiten, si no cumplen previamente con las disposiciones legales relativas, etc. (Flores, 2000, p. 58).

Por su parte el sujeto pasivo, también cuenta con obligaciones generales que son:

De hacer: presentar avisos de iniciación de operaciones, declaraciones.

De no hacer: no proporcionar datos falsos, no alterar sellos oficiales.

De tolerar: permitir visitas de inspección, avisos por parte de la Hacienda Pública, etc. (Flores, 2000, p. 58).

Los terceros hacen referencia a los personajes que se ven involucrados en el proceso de cumplir con obligaciones por parte del sujeto pasivo y activo, por ejemplo, los servidores públicos de Hacienda, quienes son los que realizan visitas domiciliarias al sujeto pasivo.

Otros elementos importantes del impuesto son:

El objeto, o, en otras palabras, el causante del crédito fiscal, que es la actividad o situación que genera un gravamen.

La unidad fiscal es el monto que se asigna en número, medida u otra forma cuantificable para determinar el impuesto, por ejemplo, un kilo de sal, un auto, un terreno.

La cuota del impuesto es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento.

La base del impuesto es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo, monto de renta percibida (...). **Tarifas** son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

El padrón o catastro tributario son las colecciones oficiales de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada causante (Flores, 2000, p. 109).

Como se ha dicho, el impuesto puede ser un desincentivo si se maneja de una manera excesiva, irracional y autoritaria, por lo que debe haber principios que permitan su aceptación por los integrantes del Estado. Diversos autores han propuesto algunos principios que ayudan a que el impuesto funcione de una manera amena.

Adam Smith (en Flores, 2000) aporta 4 principios, el de justicia, certidumbre, comodidad y economía:

Principio de Justicia. “Para los miembros del Estado, el impuesto a pagar debe ser lo más cercano a sus posibilidades económicas, es decir, debe ser proporcional a su ingreso”. Dentro de este principio entra la característica de generalidad, que hace referencia a la total cobertura de la carga fiscal, es decir, nadie está exento de pagar impuestos, es una obligación de todos los integrantes del Estado, sin importar nacionalidad, o el domicilio (nacional o extranjero) y origen de los ingresos de las personas.

El principio de certidumbre. “El impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras para el contribuyente y para las demás personas”. Todo impuesto debe estar previamente establecido por la autoridad a través de la ley, se deben conocer los tiempos y las formas del pago del impuesto para que los contribuyentes tengan la certeza de que el lugar, la forma y el tiempo son los correctos para realizar el pago. Para este principio, se deben precisar con claridad los sujetos pasivos, el objeto a gravar y la cuota o tarifa y la forma de realizar el pago.

El principio de comodidad. “Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente”. Significa que los ciudadanos estén en condiciones propicias de realizar el pago del impuesto. Se deben establecer mecanismos para que el pago sea rápido, ágil y con certidumbre, para que el ciudadano acceda a pagar sin recalcarle la molestia del pago tributario. Un ejemplo de esto es el pago del IVA, simplemente se paga junto con el precio del producto, sin realizar el más mínimo trámite extemporáneo al pago del producto.

El principio de economía. “Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible.” Esto quiere decir que el gobierno debe buscar el menor costo posible de recaudar impuestos, haciendo referencia a la eficiencia administrativa.

Adolfo Wagner (en Flores, 2000) presenta ciertos principios para un manejo adecuado de los impuestos⁷:

Principios de política financiera

Estos son los de suficiencia y elasticidad de la imposición, el primero se refiere a que los impuestos deben cubrir los gastos de un tiempo financiero determinado. La elasticidad indica que los impuestos deben poder adaptarse a situaciones de crisis o bienestar sin generar efectos con aumentos o disminuciones de tarifas.

Principios de Economía Pública

Para Wagner, existen tres fuentes del impuesto, la renta, el capital y los medios de consumo. Elegir que fuente gravar más o menos, debe contemplar un análisis de economía privada y pública, es decir, visualizar los efectos que tendrá una política fiscal en la economía.

Principios de equidad

Wagner considera que, si bien el impuesto debe ser general, también debe considerar las distintas capacidades de pago que tienen los individuos, para así establecer un sistema de pago proporcional al nivel de ingresos que presenten los sujetos pasivos.

⁷ Estos principios vienen a reforzar, de cierta manera, las características generales que deben contener los impuestos

Principios de administración fiscal

Contiene los principios de fijeza, comodidad y tendencia a reducir los costos. En otras palabras, estos principios contemplan la profesionalización de la administración tributaria y de la simplificación de los sistemas y de recaudación.

Tabla1. Principios de los impuestos de Adam Smith y Adolfo Wagner.

Adam Smith	Adolfo Wagner
<p>Justicia “los súbditos de cada estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una porción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir en la proporción a los ingresos que gozan bajo la protección del Estado De la observancia o el menosprecio de la máxima depende de lo que se le llama la equidad o falta de equidad de los impuestos.”</p>	<p>Administración Fiscal La fijeza tendrá mayor efectividad si se siguen las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La mayor preparación profesional y moral de los encargados de la determinación de los impuestos. 2. La simplicidad del sistema de impuestos y de su organización. 3. Dar la indicación exacta y precisa de la fecha y el lugar de pago del monto de la suma debida y de las especies liberatorias admitidas. 4. Emplear en las leyes del reglamento un lenguaje claro, simple y accesible a todos, aun cuando no siempre será posible por las complicaciones que extrañan los impuestos modernos. 5. El rigor político y la precisión, que excluye la discusión y las controversias, son necesidades de las leyes. 6. Al lado de las leyes deben expedirse circulares y disposiciones, citando ejemplos y en la mejor forma posible aclaren no solo los organismos de administración.
<p>Certidumbre “El impuesto que cada individuo debe pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad de pago, debe ser claras puras el contribuyente y para todos los demás patrones.”</p>	<p>Economía Pública Fuentes de impuestos: la renta, que es la fuente normal del impuesto, el capital nacional, conjunto de bienes y riquezas de un país que produzca bienes, y los medios de consumo. Elección de clases de impuesto: el legislador puede escoger al sujeto. La autoridad solo emite hipótesis. Necesita tomar en cuenta la repercusión al escoger los gravámenes.</p>
<p>Comodidad “Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en los que es más probable que convenga su pago al contribuyente. “</p>	<p>Equidad Generalidad: se refiere a que todos debemos pagar impuestos, pero no es tomada al pie de la letra. Uniformidad: el impuesto debe ser en lo más posible proporcionado a la capacidad de prestación económica.</p>
<p>Economía “Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y de lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible.”</p>	<p>Política Financiera Sentencias de la imposición: los impuestos deben poder cubrir las necesidades financieras de un período financiero. Elasticidad de la imposición: Los impuestos deben ser adaptables a las variaciones de las necesidades financieras.</p>

Fuente: Principios de los impuestos hechos por Adam Smith y Adolfo Wagner. Véase: Flores Zavala, E. (2000). *Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial Porrúa.

Retomando estas aportaciones, ahora se proponen algunos principios que se adecuan de manera general a los retos de la actualidad:

Principio de Legitimidad

El impuesto debe ser racional para la ciudadanía, es decir, debe coincidir con la lógica del comportamiento económico que implica siempre acumular lo más posible; en caso contrario, a pesar de ser coercitivo, una desaprobación general del impuesto generará ausencia de pago y, por lo tanto, mayor desgaste administrativo para lograr recaudarlo. Cobrar impuesto de manera legítima significa refrendar el contrato social, tal como lo afirma Mónica Unda (2015, p. 47).

Principio de Racionalidad

Si bien el impuesto es impositivo, y desincentiva la productividad, su formulación debe ser planeada en función de afectar en la menor medida posible el ingreso del individuo, así como en términos generales, no perjudique el desempeño económico del país. Dentro de este principio, cabe la coherencia, es decir, debe entenderse la razón de cualquier impuesto, ya sea para desincentivar una acción o por tener una contrapartida que es el servicio público.

Principio de Gestión

Se deben aprovechar las herramientas administrativas y tecnológicas para lograr la sencillez recaudatoria, con el menor desgaste humano, material y financiero posible. Entre más sencillo sea un trámite o sistema, menor será su costo de operación. De esta forma, será mejor comprendido por la ciudadanía en general, dejándola sin excusa para omitir el pago por falta de conocimiento.

1.4 La coercitividad fiscal

Se concibe a la coercitividad fiscal en el principio de la igualdad y de cobertura, se fundamenta en la ley y, por lo tanto, significa que todos deban realizar el pago de sus impuestos. La coercitividad significa la manera en que un gobierno obliga a un sujeto a pagar, sin dejar a nadie exento de su obligación de pago, por lo tanto, la discreción de pago no está presente. Si un gobierno es coercitivo en su totalidad, ningún sujeto pasivo elude su obligación de pago.

Para el derecho, Rafael de Pina (2007) define a la coercitividad como sinónimo de coacción, la cual define como: “Fuerza física o moral que, operando sobre la voluntad, anula la libertad de obrar de las personas.”

Para este trabajo, se identifican dos tipos de coercitividad administrativa:

La coercitividad por la fuerza o la sanción. Esta coercitividad es la que influye en el comportamiento del sujeto pasivo mediante un incentivo negativo o un desincentivo ante el incumplimiento de una obligación, es decir, establecer una consecuencia negativa para el incumplimiento de una obligación que prevenga al individuo de incumplir, esperando que la experiencia de esta consecuencia logre evitar que se repita el incumplimiento.

La coercitividad sistemática. Es la que, de manera intrínseca, tácita o implícita y sutil, elimina la opción o el libre albedrío del individuo ante un procedimiento o acción, es decir, que el individuo no pueda acceder a un bien o servicio, trámite o insumo, si no realiza una obligación.

Resumiendo, este capítulo aclara que el impuesto es una manera de facilitar las contribuciones de los ciudadanos hacia el Estado, para que éste pueda cumplir con sus tareas derivadas del contrato social. Si bien la ciudadanía podría contribuir solamente cuando se presente un problema, el impuesto tiene otra función, que es

la de disminuir la carga de pago a los individuos, y en contraparte, el servicio público pueda tener una cobertura total, es decir, que nadie quede excluido de él. Para cumplir con el mandato legal del pago de impuestos, el gobierno debe encontrar los mecanismos adecuados para recaudarlo, de tal forma que ningún individuo o grupo quede exento de esta obligación, y en caso de omitirla, reciba una sanción que repare dicha omisión.

Capítulo 2

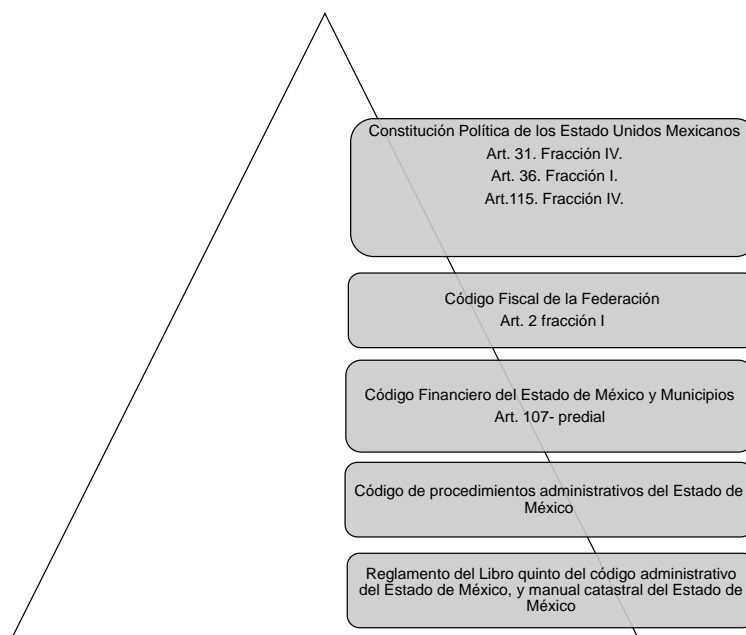
Los impuestos en México. Las Finanzas Públicas

2.1. El sustento jurídico de las Finanzas Públicas mexicanas

Para comenzar este capítulo es oportuno brindar una definición sobre el término ley, que ayudará a entender la importancia de las normas en las finanzas públicas mexicanas. Este capítulo reforzará el planteamiento de la tesis, que se enfoca en la coercitividad en el impuesto.

Una ley puede ser entendida como la representación de una voluntad, que puede brindar derechos y obligaciones; idealmente hablando, esta voluntad se caracteriza por ser “general”, es decir, que ésta es la suma de las voluntades que coinciden en que se cumpla un mismo fin. Así, entonces, la norma que da vida al impuesto contempla que esta voluntad general, que dio inicio a la vida del Estado, está de acuerdo en que exista un tributo de este tipo. Para exponer el caso mexicano e ir explicando cómo se da vida al impuesto predial, se revisará brevemente el marco legal.

Diagrama 1. Jerarquía Jurídica



Fuente: Elaboración Propia.

A toda acción del gobierno jurídicamente se le denomina como “Acto Administrativo”, que en palabras de Serra Rojas:

“Es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general” (en Galindo, 2000, p. 199).

Para este trabajo se manejan los procedimientos y procesos administrativos que quedan entendidos en su conjunto como el mecanismo de recaudación del impuesto predial, mismos que derivan del acto administrativo. Se explican a continuación. Para definirlos jurídicamente se utiliza el Código de procedimientos administrativos del Estado de México, en su artículo primero:

IX. Procedimiento administrativo: Serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo;

X. Proceso administrativo: Serie de etapas del juicio contencioso administrativo, la acción popular, el recurso de revisión y el cumplimiento de sentencia;

Se brinda entonces una definición propia de ambos conceptos que se adapte para lograr entender mejor la hipótesis con base en dichos artículos.

Un procedimiento es aquella serie de pasos o etapas lineales y secuenciales que responden a la necesidad de transformar un insumo⁸ o inicio en un fin o producto final, generalmente es rígido, y sirve para estandarizar acciones que den siempre el mismo resultado.

⁸ Un insumo puede ser considerado como un elemento sustancial para poder dar inicio a un procedimiento, es aquel agente que detona etapas sucesivas, es decir, es necesario para poder activar un mecanismo de transformación.

Mientras tanto, *un proceso es una secuencia de hechos que en conjunto crean un fenómeno. Supone un inicio y cómo éste llega a transformarse en un fin de manera cambiante. Es más flexible y complejo que un procedimiento.*

Para entender de manera esquemática el proceso de recaudación “Tilly considera el cobro de impuestos como un catalizador de procesos democráticos, propone un ciclo de extracción-resistencia-represión-negociación” (en Andar, 2015, p. 47).

Extracción: Se realiza el cobro del impuesto predial o se emiten las normas que crean obligaciones fiscales para los individuos, lo cual genera malestar.

Resistencia: El individuo adquiere un comportamiento negativo al ver dañado sus ingresos, lo cual se ha descrito como el desincentivo.

Represión: El gobierno ejerce su autoridad para recaudar como acto jurídico, lo cual deja al individuo en una situación de un solo camino, la negociación.

Negociación: En esta etapa, el individuo termina aceptando su obligación a cambio de que el gobierno cumpla con las devoluciones que justifican el cobro del impuesto.

La dinámica para entender el mecanismo de recaudación será presentada ahora de forma sintetizada a manera de introducción, puesto que se parte de lo jurídico para poder esquematizar dicho mecanismo, sin embargo, será presentado de manera completa en capítulos posteriores.

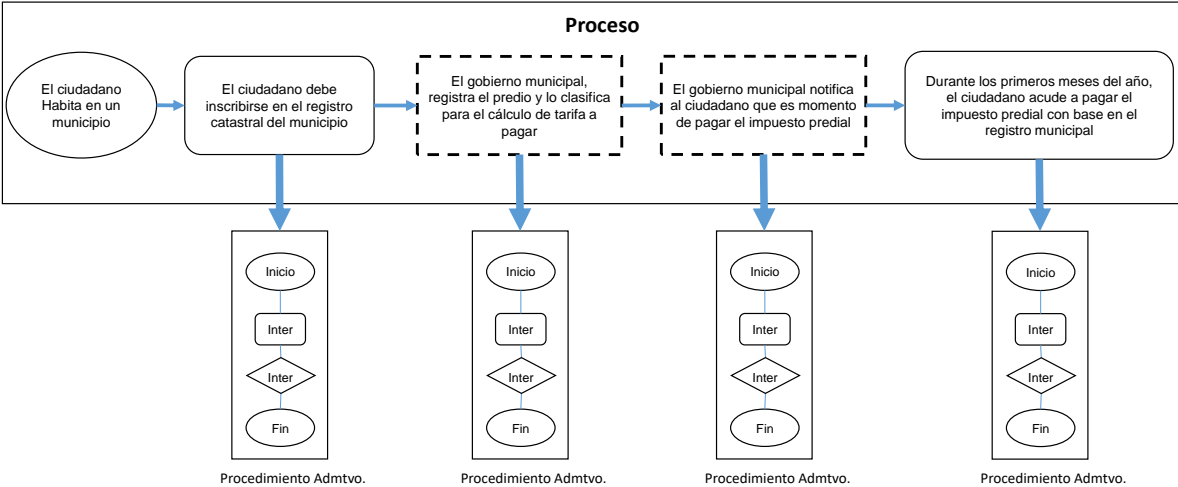
Para generar una definición de mecanismos, se utiliza como referencia la siguiente:

“El concepto de mecanismo tiene su origen en el término latino *mechanisma* y se refiere a la totalidad que forman los diversos componentes de una maquinaria y que se hallan en la disposición propicia para su adecuado funcionamiento.” (Pérez, 2008)

Es así como se define entonces al mecanismo de recaudación como el conjunto de acciones (actos administrativos) y recursos administrativos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) diseñados a partir de la ley, utilizados para cumplir con

la función de cobrar el impuesto. Para comenzar a representar este concepto de forma gráfica, se utiliza un modelo de procedimiento simple, con la finalidad de darlo a entender, primeramente, como un proceso que contiene procedimientos administrativos.

Diagrama 2. Proceso y Procedimientos Administrativos



Fuente: Elaboración propia con base en la legislatura correspondiente del Estado de México

Respecto al término impuesto desde su base jurídica, se toma como referencia el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2º, fracción primera señala: “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”.

Visto desde el punto de vista de la Hacienda Pública, como se menciona en el artículo citado, un impuesto es una contribución que pasa a ser un ingreso para el Estado. Su obligatoriedad reside en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 31, fracción IV:

Son obligaciones de los mexicanos:

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

Como se observa, queda explicado lo desarrollado en el capítulo anterior. Es decir, por el hecho de pertenecer al Estado, un ciudadano adquiere derechos y obligaciones, entre estas últimas la de contribuir para los gastos del Estado.

Ahora bien, en la misma CPEUM se encuentra también la base del impuesto predial, como obligación del ciudadano plasmada en el artículo 36, fracción I:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

Con esto puede afirmarse que el impuesto surge de manera jurídica ante cualquier acto que genere el efecto de gravamen, en el caso del tema estudiado, el gravamen es la propiedad del inmueble. Partiendo de ello, el ciudadano adquiere la obligación de inscribirse en el padrón catastral. Con esto se tiene la primera pieza del mecanismo de recaudación, primera fase del proceso y primer paso del procedimiento administrativo.

Para conocer las características del segundo paso del procedimiento, que es la actuación gubernamental, se exponen las funciones municipales. Respecto a las facultades financieras, el municipio tiene su base legal en la CPEUM, en el artículo 115, Fracción IV:

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.

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.

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.

Como se puede observar, todo impuesto tiene un sustento legal que permite su recaudación y, a su vez dota de facultades a la autoridad fiscal para exigir el pago del mismo. Esto se debe a que muchas veces el sujeto pasivo tiene una conducta negativa hacia el pago de impuestos, por lo que la ley debe coaccionar ese comportamiento, de lo contrario, quedaría a voluntad de cada individuo u organización el pago de sus impuestos, dejando al Estado sin recursos para brindar bienes y servicios públicos. Es por ello que la legalidad es sumamente importante para el diseño de un impuesto.

La legalidad determinará certidumbre en torno al procedimiento del cobro, dicha certidumbre será para ambas partes, tanto sujeto pasivo como activo, dando orden a través de los procedimientos que derivan de una obligación fiscal determinada por la ley.

2.2 La clasificación de los ingresos de las Finanzas Públicas en México

Para la teoría de la Hacienda Pública, los ingresos del Estado son adquiridos de distintas maneras, principalmente se dividen en tributarios y no tributarios, es decir, los que derivan de un impuesto y los que derivan de otras actividades. Para el caso mexicano la clasificación de los ingresos se encuentra en el Código Fiscal de la Federación.

Diagrama 3. Clasificación de los ingresos en México



Fuente: Elaboración propia con base en el Código Fiscal de la Federación. (Última reforma publicada DOF 12-01-2016)

La definición de cada uno de estos elementos se encuentra en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

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.

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.

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.

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.

Aprovechamientos: son 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.

Productos: son 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.

A continuación, se abordan estas clasificaciones para el caso municipal. Es decir, cómo dichos conceptos operan en la realidad de la administración pública municipal.

Tabla 2. Clasificación de los ingresos municipales en México

Concepto	Clasificación municipal	Ejemplo
Impuestos	Impuesto sobre el patrimonio	Impuesto predial.
Derechos	Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público.	Registro civil. Registro público de la propiedad y del comercio. Licencias y permisos. Uso y suministro de agua potable.
	Derechos por prestación de servicios	Panteones. Rastros. Mercados. Estacionamientos. Alumbrado Público. Servicios de limpia y recolección de basura
Productos	Productos de tipo corriente	Arrendamientos e intereses Establecimientos y empresas (mercados y panteones, centros recreativos y culturales, rastros)
	Productos de tipo capital	Enajenación o venta de bienes muebles e inmuebles. Productos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago
Aprovechamientos	Aprovechamientos de tipo corriente	Rezagos. Recargos Multas Fianzas y depósitos Donaciones y aprovechamientos a favor del estado Indemnizaciones a favor del Estado.
	Aprovechamientos de tipo capital	Concesiones para la explotación de bienes patrimoniales
Participaciones federales y Estatales	Fondos participables	Fondo general de participaciones Fondo de fomento municipal Fondo de fiscalización Fondo del impuesto sobre la renta
	Impuestos participables	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos Impuesto sobre automóviles nuevos

		Impuesto especial sobre producción y servicios IEPS gasolinas
	Otras participaciones	Derechos zona federal marítima Multas administrativas federales no fiscales Incentivos por administración de impuestos Participaciones diversas Participaciones estatales
Aportaciones federales y estatales	Aportaciones del ramo general 33	Aportaciones a municipios: FA para la infraestructura social municipal FA para el fortalecimiento de los municipios
	Recursos federales y estatales reasignados	Federales: Educación, salud, asistencia social, seguridad pública, obra pública. Estatales: Educación, salud, asistencia social, seguridad pública, obra pública.
Contribuciones de mejoras	Contribución de mejoras por obras públicas	Contribución de mejoras por obras públicas (repavimentación, enrejado)
Aportaciones de Seguridad Social	Cuotas para el Seguro Social	Cuotas para el Seguro Social
Deuda Pública	Financiamiento	Empréstitos de instituciones bancarias: Bancos de desarrollo Bancos comerciales Empréstitos diversos

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI/registros administrativos/ finanzas públicas municipales del año 2015.

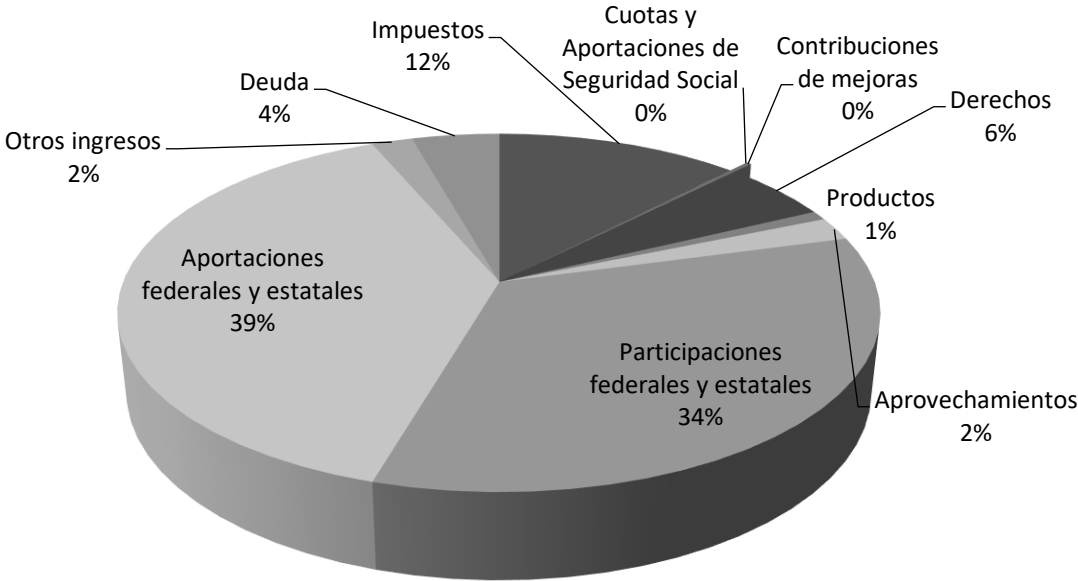
Según información del INEGI sobre registros administrativos relativos a los ingresos del 2015, se destaca que:

El 39% de los ingresos provienen de Aportaciones federales; un 23% de Aportaciones del ramo general 33 que contiene: un 10.6% de FA para la infraestructura social municipal y un 12.6% de FA para el fortalecimiento de los municipios. El 15.7% proviene de Recursos federales y estatales reasignados para educación, salud, asistencia social, seguridad pública y obra pública.

El 34% de Participaciones federales contiene: un 27.8% para los fondos participables que son: el Fondo general de participaciones, el Fondo de fomento municipal, el Fondo de fiscalización, y el Fondo del impuesto sobre la renta. Sólo

1.91% proviene de impuestos participables que contiene: Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto especial sobre producción y servicios, y el IEPS en gasolinas. Las Participaciones Estatales representan apenas el 0.68% de los ingresos municipales, dejando a los ingresos propios en un 27%. Esto puede tener varias explicaciones, como el constante aumento del gasto los municipios y que sus facultades tributarias están siendo rebasadas en el sentido de poder costear sus responsabilidades.

Gráfica 1. Porcentaje de ingresos en las finanzas públicas municipales. Cifra total nacional 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI/registros administrativos/ finanzas públicas municipales del año 2015.

Como se observa en la gráfica anterior, hay una dependencia hacia las participaciones y aportaciones de los niveles Federal y Estatal como porcentaje del total de ingresos de los municipios, dejando en tercer lugar a los impuestos y cuarto lugar a los derechos. El único impuesto que se tiene de manera sólida es el impuesto predial, seguido de las licencias y permisos de construcción y de funcionamiento, estos dos rubros son los que mantienen con vida a los Ayuntamientos.

Cifras Internacionales

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en sus estadísticas tributarias para el año 2016, el indicador de recaudación como porcentaje del PIB para los mejores países son: Dinamarca con 45.9%, Francia con 45.3%, y Bélgica con 44.2%; la media de la OCDE es de 34.3%. México se encuentra en el último lugar de la lista con un 17.2% de su PIB. Otro indicador es el porcentaje de impuestos a la propiedad, con el mismo parámetro (% del PIB), Reino Unido encabeza la lista con un porcentaje de 4.2, le sigue Francia con 4.1, Canadá con 3.8, la media de la OCDE para este rubro es de 1.9. México sigue en el último lugar con 0.3% de su PIB.⁹

2.3. Federalismo Fiscal. Facultades tributarias en los ámbitos de gobierno

Con la clasificación anterior, surgen preguntas relacionadas a la distribución de las facultades que tiene cada ámbito de gobierno para poder realizar sus funciones. Si bien los recursos siempre serán escasos para poder solucionar los numerosos problemas, debe encontrarse una manera racional de poder ejercer los gastos de las funciones mínimas que establece la normatividad para cada ámbito de gobierno. Para explicar esta relación, primero se define al federalismo fiscal, seguido de un esquema de las facultades fiscales y su recaudación en cada ámbito de gobierno.

El Federalismo

La adopción del Sistema Federal por parte del gobierno mexicano se dio gracias a la influencia estadounidense, incluida en el año 1824 en la Constitución. Las razones para adoptar este sistema fueron distintas a las de las Colonias Norteamericanas; en México el Sistema Federal se adoptó como una forma de control territorial debido a las condiciones en las que se encontraban las

⁹ Véase: OCDE estadísticas tributarias. (en línea) Dirección URL: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

demarcaciones dentro del territorio nacional, aunado a que se da en medio de una lucha contra la ideología centralista.

La idea de una Federación surge para dar ordenamiento político y territorial, trayendo consigo los beneficios como son la eliminación de aranceles, distribución de funciones y facultades y, sobre todo, espacios de participación política local para la democratización del país. El Federalismo trae beneficios como la moneda única y la defensa nacional, en sí, es un sistema de gobierno más democrático que las Repúblicas Centralistas, pues tiene una división de poderes políticos y un ordenamiento territorial de ámbitos de gobierno.

A pesar de que, teóricamente, un Federalismo es promovido por Entidades Soberanas, en el caso de México se dio desde el mismo gobierno central, sin embargo, constitucionalmente se reconoce la autonomía y soberanía de los Estados, así como su organización interior, de donde surge el municipio.

Tal como lo menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una República representativa, democrática, laica y federal. Debe decirse que el federalismo recae en el pacto que hacen Entidades para unirse y crear un ámbito de gobierno superior que no viole su soberanía local. Este pacto tiene como principales objetivos políticos: consolidarse como nación para ejercer relaciones diplomáticas y de seguridad nacional; económicos: la abolición de impuestos para el mercado entre estados y la creación de una moneda nacional que lo facilite.

Una definición de federalismo para reforzar este concepto es la siguiente:

Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia. (De Pina, 1986, p. 287)

De este pacto, surge la necesidad de crear un sistema fiscal que distribuya facultades a cada ámbito de gobierno para poder cubrir sus funciones. Este diseño fiscal que surge de la teoría de las Finanzas Públicas, en general, se conoce como federalismo fiscal. Para el autor Oates, “el federalismo fiscal trata la estructura

vertical del sector público. Explora, desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes ámbitos de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos tales como las transferencias” (en Ayala, 2000, p. 7).

El federalismo fiscal implica la distribución de facultades tributarias en los distintos ámbitos de gobierno, para después proceder a la distribución de los recursos obtenidos. En México, la normatividad de este sistema se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, expedida en 1978. Cada ámbito de gobierno adquiere facultades tributarias para cada actividad económica; el diseño fiscal tiene como objetivo brindar a cada ámbito de gobierno facultades que le permitan adquirir ingresos suficientes para cubrir financieramente sus funciones constitucionales, tal como se muestra en la siguiente tabla, cada ámbito de gobierno adquiere un porcentaje del PIB como ingreso total:

Tabla 3. Facultad tributaria de cada ámbito de gobierno en México. 2014

Cifras en pesos	Nivel Federal		Nivel Estatal		Nivel Municipal	
	Ingreso	Concepto	Monto total	Concepto	Monto total	Concepto
Impuestos directos	Impuesto sobre la renta	\$ 1,006,376,900,000.00	Impuestos sobre los ingresos (nómina, honorarios) Impuestos sobre el patrimonio (tenencia o uso de vehículos, enajenación, traslado y adquisición de bienes inmuebles)	\$ 65,597,814,694.00	Impuesto predial, enajenación, traslado y adquisición de bienes inmuebles, honorarios	\$ 39,119,094,398.00
Impuestos indirectos	Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones (IVA, IEPS, Importaciones)	\$ 750,537,400,000.00	Impuestos sobre la producción, consumo y transacciones (actividades mercantiles, industriales, explotación de minas, impuesto sobre hospedaje, diversiones y espectáculos, loterías)	\$ 3,413,466,078.00	Impuestos sobre la producción, consumo y transacciones (actividades mercantiles, industriales, explotación de minas, impuesto sobre hospedaje, diversiones y espectáculos, loterías)	\$ 780,004,204.00
Derechos	Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, Derechos por prestación de servicios	\$ 822,023,400,000.00	Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público (registros, certificaciones, licencias y permisos, servicios de vialidad y transporte, agua, servicios de desarrollo urbano) y Derechos por prestación de servicios (seguridad pública)	\$ 41,229,087,709.00	Registro civil, panteones, rastros, mercados, estacionamientos, alumbrado público, servicios de limpieza y recolección de basura Registro público de la propiedad y del comercio, licencias y permisos, uso y suministro de agua potable, registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, licencias y permisos, uso y suministro de agua potable.	\$ 21,009,317,195.00
Productos	Productos de tipo corriente, Productos de capital	\$ 5,665,700,000.00	Productos de tipo corriente, Productos de capital	\$ 5,635,897,488.00	Arendamientos, intereses, establecimientos (mercados, panteones, centros recreativos, enajenación de bienes muebles e inmuebles)	\$ 3,173,759,653.00
Aprovechamientos	Aprovechamientos de tipo corriente, Aprovechamientos de capital	\$ 112,081,200,000.00	Aprovechamientos de tipo corriente, Aprovechamientos de capital	\$ 31,543,486,595.00	Multas, recargos, donaciones, concesiones	\$ 8,078,831,097.00
Contribuciones de mejoras	Contribución de mejoras por obras públicas	\$ 27,800,000.00	Contribución de mejoras por obras públicas	\$ 1,060,186,301.00	Contribución de mejoras por obras públicas	\$ 892,996,297.00
Ingresos de organismos y empresas públicas	Ingresos por ventas de bienes y servicios	\$ 878,598.70				
Aportaciones a las seguridad social	INFONAVIT, IMSS, ISSSTE, ISSFAM, AFORES	\$ 228,188.00	Cuotas para el Seguro Social	\$ 17,279,149,000.00	Cuotas para el Seguro Social	\$ 48,502,557.00
Deuda	Ingresos derivados de financiamientos	\$ 650,478.00	Empréstitos	\$ 54,705,201,689.00	Empréstitos	\$ 16,810,588,475.00
Total		\$ 4,467,225,800,000.00		\$ 220,464,289,554.00		\$ 89,913,093,876.00
Total como porcentaje del PIB		32%		1.58%		0.65%

Nota: el año de comparación es de 2014 debido a que es la última fecha de actualización en las bases de datos de INAFED para las finanzas públicas estatales y municipales, el PIB es a precios constantes con base 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, finanzas Estatales y municipales 2014, y Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Los ingresos que se obtienen a través de esta distribución tributaria reflejan la capacidad que tiene cada ámbito de gobierno para gravar la actividad económica, es decir, el ingreso o la riqueza, el consumo, el emprendimiento, la renta, la obtención de un bien y su tenencia, etc. Si se toma en cuenta el esfuerzo administrativo y financiero requerido para poder recaudar estas atribuciones, así como el mecanismo de recaudación de cada una, se puede obtener un índice de eficiencia (ganar más con el menor esfuerzo), como se verá posteriormente.

2.4 Sobre el impuesto predial. Su mecanismo de funcionamiento

Para este trabajo, se toma como caso de estudio del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México. Se considera como base el Código Financiero del Estado de México y Municipios para poder explicar el procedimiento administrativo en cada etapa del proceso que implica la recaudación del impuesto predial en dicha Entidad. Esto con la finalidad de posteriormente evaluar el mecanismo de recaudación del municipio elegido, con base en los índices de esfuerzo fiscal y los principios de la teoría del impuesto, y así poder concluir si es el mecanismo adecuado para cobrar el impuesto.

La reglamentación para este proceso recae en el Código Financiero del Estado de México y Municipios y el Manual Catastral del Estado de México (CFEMM) del año 2017. Se comienza con el primer paso del proceso, donde el ciudadano, por hecho jurídico, habita en un municipio. Este hecho está contemplado en el Código Financiero:

Artículo 107.- Están obligadas al pago del impuesto predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias y poseedoras de inmuebles en el Estado.

Como se ve en la teoría del impuesto, existe un **objeto**, que es tomado como base gravable que en este caso es la propiedad de un inmueble:

Artículo 108.- La base del impuesto predial será el valor catastral declarado por los propietarios o poseedores de inmuebles, mediante manifestación que presenten ante la Tesorería Municipal de la jurisdicción que le corresponda y que esté determinado conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones publicadas en el periódico oficial.

El segundo paso de este proceso es el registro del predial en un catastro, para realizar este procedimiento, en el caso de los ayuntamientos del Estado de México son auxiliados por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística

y Catastral del Estado de México (IGECEM)¹⁰. Dicho organismo tiene la función de brindar los siguientes servicios:

- Avalúo
- Avalúo Catastral
- Avalúo Comercial
- Registro de Especialista en Valuación Inmobiliaria
- Búsqueda y Expedición, sin Certificación, de Información Catastral
- Estudio de Valores Unitarios Comerciales de Suelo
- Renovación de Registro de Especialistas en Valuación Inmobiliaria

Con base en estos servicios, el municipio, apoyado también por el Código Financiero, aplica una tabla de cálculo para determinar la tarifa que debe pagarse por un predio:

Artículo 109.- El impuesto a pagar será la cantidad que resulte de aplicar al valor catastral la siguiente:

El monto anual del impuesto a pagar será el resultado de sumar a la cuota fija que corresponda de la tarifa, el resultado de multiplicar el factor aplicable previsto para cada rango, por la diferencia que exista entre el valor catastral del inmueble de que se trate y el valor catastral que se indica en el límite inferior del rango relativo.

¹⁰ El IGECEM es un Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

TARIFA

RANGOS DE VALORES CATASTRALES

(en pesos)

RANGO	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR	CUOTA FIJA (en pesos)	FACTOR PARA APLICARSE A CADA RANGO
1	1	180,970.	140.00	0.000285
2	180,971	343,840.	192.00	0.001171
3	343,841.	554,420.	383.00	0.001399
4	554,421.	763,890.	678.00	0.001631
5	763,891.	973,930.	1,020.00	0.002093
6	973,931.	1,188,880.	1,460.00	0.002440
7	1,188,881.	1,403,840.	1,985.00	0.003101
8	1,403,841.	1,618,840.	2,652.00	0.003561
9	1,618,841.	1,854,060.	3,418.00	0.003858
10	1,854,061.	2,100,310.	4,326.00	0.004116
11	2,100,311.	2,433,150.	5,340.00	0.004270
12	2,433,151.	2,780,990.	6,762.00	0.004512
13	2,780,991	En adelante	8,332.00	0.003500

Fuente: Tabla para cálculo del impuesto predial. Fuente: artículo 109, Código Financiero del Estado de México y Municipios. 2017

Una vez realizado este cálculo se lleva a cabo lo que es el registro catastral, administrado por el municipio, y que da entonces camino al tercer paso que es el cobro del impuesto predial. Como cada paso contiene un procedimiento, en éste se notifica al ciudadano que es tiempo de realizar el pago, que conforme a la ley será de la siguiente forma:

Artículo 112.- El pago del impuesto se efectuará en una sola exhibición durante los meses de enero, febrero y marzo, cuando su importe sea hasta de seis días de salario mínimo general del área geográfica que corresponda a la ubicación del inmueble.

Ante esta notificación, el ciudadano acude a realizar el pago. Este es el primer supuesto, en el caso contrario ocurre el siguiente procedimiento que es resumido con fundamento en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

México y el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México:

1. El propietario del predio no realiza su pago del impuesto predial.
2. El municipio en su sistema de información catastral detecta el caso de falta de pago.
3. Se inicia el acto administrativo mediante un inspector que realizará una visita al domicilio y presentará un citatorio que invite al ciudadano a realizar su pago. (Código Financiero del Estado de México y Municipios: Capítulo Cuarto De las Facultades de las Autoridades Fiscales, Código de procedimientos administrativos del Estado de México, capítulo tercero: De las Notificaciones y Plazos).
4. En caso de que, pasado el periodo para acudir a realizar el pago, no se haya efectuado, se procede al embargo.

En resumen, este proceso implica la constante interacción entre el ciudadano y la autoridad fiscal, que, en este caso, es el Ayuntamiento. La capacidad administrativa¹¹ que este tenga para poder administrar la tesorería, se puede evaluar a través de distintos instrumentos de medición. Una manera objetiva para poder evaluar el diseño de este mecanismo de recaudación es mediante la elaboración de un índice.

Para poder evaluar qué tan eficiente es un mecanismo de recaudación, se debe buscar en su propio diseño, si consigue recaudar más recursos, de la manera administrativa menos desgastante. Las bases de este índice serán los principios del impuesto, así como las características intrínsecas en él. Para poder dar objetividad a esta herramienta se le dará una ponderación a cada principio para volverlos cuantitativos.

¹¹ Este concepto no es nuevo, las coincidencias que lo definen se resumen en los recursos humanos (que tan bien calificados están), recursos financieros y materiales con los que cuenta una organización.

Construcción de un índice de recaudación fiscal

Esta herramienta cuantitativa es construida con base en la teoría del impuesto, y más específicamente en sus principios. Su propósito es poder evaluar que tan bien es diseñado e implementado un impuesto; dicha tarea se sintetiza mediante una cuantificación de sus principios al establecer una relación de variables que den como resultado, indicadores por cada principio, que en conjunto con los demás da como resultado el índice.

Al ser una herramienta cuantitativa, las variables a considerar son los elementos presentes en la teoría del impuesto: el sujeto pasivo, el sujeto activo y la carga fiscal (objeto, tarifa, unidad fiscal y cuota), en otras palabras: la población, los recursos del gobierno, y la tarifa o cuota del impuesto por objeto a grabar, son los elementos a estudiar para este caso.

Sin embargo, este índice es propuesto a razón de que pueda implementarse de manera general y no solamente para este caso, que pueda brindar una evaluación como elemento en la toma de decisiones para el ámbito fiscal del gobierno y permita anticipar o evaluar el nivel de recaudación de un impuesto.

Tabla 4. "Propuesta de indicadores de eficiencia de Mecanismos de recaudación para el municipio de Cuautitlán Izcalli"

Principio o característica	Forma de medición	Fórmula
Principio de Justicia	Este principio analiza la capacidad que tiene la población para poder realizar el pago sin que afecte su mínimo de bienestar. La forma de medición es la tarifa promedio entre el ingreso per cápita. La dirección de este indicador es descendente, es decir, entre menor sea el porcentaje, significa que la población tiene capacidad de pago.	$\left(\frac{\text{Tarifa anual}}{\text{Ingreso per cápita anual}}\right)100$
Certidumbre	Esta característica es en cierta manera, sencilla de medir, si se cuenta con una reglamentación que indique: fundamento legal, fecha y lugar de pago, forma de cálculo para la obtención de la tarifa, cada uno contará con un porcentaje.	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación (fundamento legal) 34% • Tarifa de pago clara 33% • Lugar y forma de pago 33%
Cobertura	Significa que se cumple con el principio de igualdad, es decir, nadie queda exento del pago de impuesto por lo que la manera de medir esto es dividir los predios que han pagado entre los predios registrados.	$\left(\frac{\text{Predios pagados}}{\text{Predios registrados}}\right)100$
Costo de recaudación	En esta característica se encuentra la capacidad administrativa con la que cuenta el Ayuntamiento para recaudar. Se calcula dividiendo los recursos recaudados entre los recursos utilizados para recaudarlos, ya que los recursos humanos y materiales implican un gasto corriente.	$\left(\frac{\text{Presupuesto de tesorería}}{\text{Ingresos tributarios administrados por tesorería}}\right)100$ <p>*Indicador obtenido del informe de gestión trimestral de SAT/ costo de recaudación.</p>

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3. Caso de Estudio: Cuautitlán Izcalli, Estado de México

3.1 El municipio y la Administración Pública en México

Como parte del federalismo en México, el municipio es el ámbito de gobierno local más cercano al ciudadano. Es el espacio territorial donde también se llevan a cabo las funciones de gobierno tanto federal como estatal. Sus funciones son básicas para la vida cotidiana de los ciudadanos, pues recaen en los servicios de seguridad, infraestructura y vivienda. El municipio en México, dependiendo de la capacidad política y liderazgo de sus gobernantes, tiene relativamente, mediante distintos medios, la misma capacidad que el nivel federal y estatal de generar desarrollo económico y social para sus habitantes.

El municipio es el resultado de la mezcla de culturas mexicana y española, su origen data en tiempos prehispánicos, de los llamados calpullis, presididos por un concejo de ancianos, sus funciones eran las siguientes:

- a) El tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los calpizques, recaudaban los tributos.
- d) Los tlacuilos, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli (INAFED, 1995, p. 2).

Al llegar a México, Hernán Cortés funda la *Villa Rica de la Vera Cruz* en 1519, siendo el primer ayuntamiento en México, la organización territorial se conformó por provincias en las que había cabildos españoles y cabildos indígenas. Las funciones de los concejos eran las siguientes: “a) Recaudar y entregar los tributos a los españoles. b) Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas. c) Cooperar en el proceso de evangelización. Además, tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos). Las funciones de los cabildos

de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas” (INAFED, 1995, p. 2).

Con la Constitución de Cádiz, se pretendió reformar a la organización de las provincias en el Virreinato, es en esta Constitución cuando surge la denominación del municipio como base de gobierno, y establece al Ayuntamiento con sus respectiva organización y funciones: “a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido. b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales” (INAFED, 1995, p. 3).

Con el triunfo de Independencia se establece una Monarquía Constitucional y se respetan a los municipios como orden territorial y político, es hasta la Constitución de 1824 que se establece una república representativa, popular y federal, dejando a los Estados la facultad de su organización interna. Durante el Porfiriato, debido al centralismo, se pierde la autonomía real de los municipios, se implementa el sistema de prefectos que eran los jefes políticos del municipio, subordinados al gobierno estatal. En 1897 se publica la Ley general de ingresos municipales que contenía: “rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios” (INAFED, 1995, p. 5).

Es en la Constitución de 1917 cuando se elabora el artículo 115, actual regente del municipio en México, en él se han dado reformas como la de 1983 en la que se cubrieron los siguientes aspectos:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos (INAFED, 1995, p. 6).

Concepto del municipio

Etimológicamente proviene del latín *munus*, que significa deber, cargo, tarea, y de *ceps*, el que coge. Es el núcleo de convivencia entre sus habitantes y es donde se practican las tradiciones, usos y costumbres que dan identidad a las personas que se encuentran en ese espacio determinado. El municipio es la unidad territorial que permite la gobernabilidad en todo el territorio nacional, es decir, que el ciudadano mexicano tenga una autoridad a quien acudir para cualquier asunto público. Es la unidad política y administrativa que logra el principio de cobertura de gobierno en un país.

Su fundamento se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes.

Para la administración de un municipio, éste es dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, se tiene para su administración la figura del Ayuntamiento, que es un órgano colegiado compuesto por un presidente municipal, síndicos y regidores, todos electos democráticamente para representar a los habitantes del municipio. El presidente municipal es la figura política y administrativa, es decir, la

persona designada para llevar a cabo el acuerdo político y dirigir a la administración pública municipal.

Mientras tanto, Miguel Galindo (2000, p. 59) define a la administración pública como “la parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa. Por su naturaleza, corresponde al Poder Ejecutivo ejercitarla a través del acto administrativo y actos de administración como: la actividad que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo el orden jurídico de Derecho público, y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado.”

En esta investigación se define de la siguiente manera:

La administración pública es el conjunto de disciplinas, técnicas y ciencias organizadas para ejecutar la ley.

En el caso de la administración pública municipal, se define como el conjunto de disciplinas, técnicas y ciencias presentes mediante una organización que es el Ayuntamiento, y cuyo fin es brindar los servicios públicos y funciones establecidas principalmente en su propio bando municipal, así como reglamentos internos.

3.2 Nivel de recaudación actual en Cuautitlán Izcalli

El municipio de Cuautitlán Izcalli fue conformado el 23 de junio de 1973, por decreto gubernamental en el sexenio del entonces presidente Luis Echeverría, para así ser el municipio 121 del Estado de México. Actualmente, Cuautitlán Izcalli es uno de los 125 municipios que conforman al Estado de México, siendo un municipio planeado principalmente para ser una zona habitacional. Cuautitlán Izcalli proviene de la lengua náhuatl, sus componentes son cuauhuitl: "árbol"; titlán: "entre"; iza: "tu" y calli: "casa", significan "Tu casa entre los árboles".

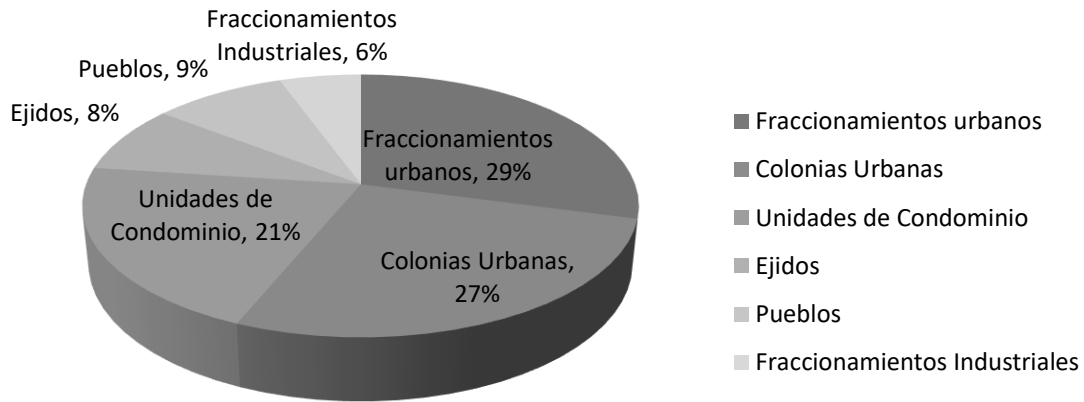
Organización Territorial

Tiene una extensión territorial de 109.54 kilómetros cuadrados, representa el 0.5% de la superficie del Estado de México. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, Cuautitlán Izcalli forma parte de la Región Socioeconómica IV junto con los municipios de Huehuetoca, Coyotepec, Tepetzotlán y Villa del Carbón. Pertenece a los Distritos Electorales Federales IV y al VII y al Distrito Electoral Local XLIII. ¹²De acuerdo con su Bando Municipal, en su artículo 24, el municipio está constituido por fraccionamientos urbanos, colonias urbanas, unidades en condominio, ejidos, pueblos y fraccionamientos industriales. El municipio cuenta con 42 fraccionamientos urbanos, 39 colonias urbanas, 30 unidades en condominio, 12 Ejidos, 13 pueblos y 8 fraccionamientos industriales.

En resumen, es un territorio urbano con zonas de vivienda predominantes ante terrenos ejidales e industriales. La mayoría de su territorio está ocupado para la vivienda suburbana, es decir, cuenta con fraccionamientos y colonias, lotes y condominios que hacen de Cuautitlán Izcalli un municipio denominado “dormitorio” para la población que lleva a cabo su vida económica en la Ciudad de México.

¹² Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 2016-2018. p. 23

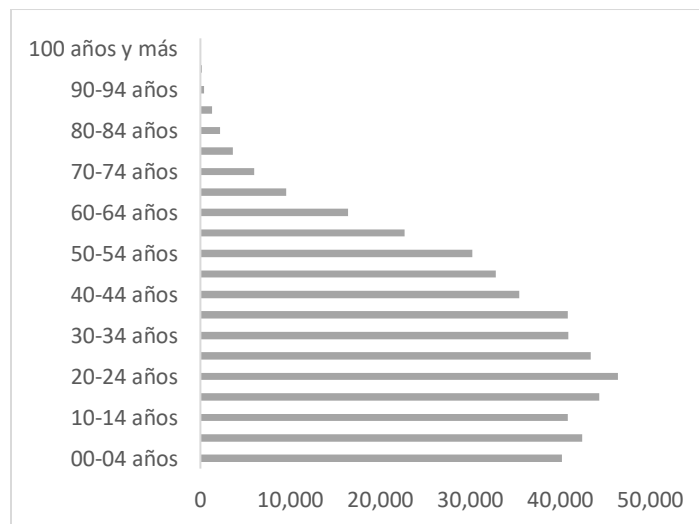
Gráfica 2. Porcentaje Territorial de Cuautitlán Izcalli



Fuente: Elaboración Propia con información del Bando Municipal 2016-2018 de Cuautitlán Izcalli.

De acuerdo con información de INEGI, en 2015 su población fue de 531 041 habitantes, y un catastro registrado de 161,102 cuentas, que se entienden como casas habitacionales, terrenos, locales, etc. Cuenta con todos los servicios necesarios para considerarlo un municipio urbano (Luz, agua, gas, vías de comunicación, servicios financieros).

Gráfica 3. Pirámide de población por rango de edad



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta intercensal de INEGI 2015.

Medición de Pobreza con Metodología de CONEVAL

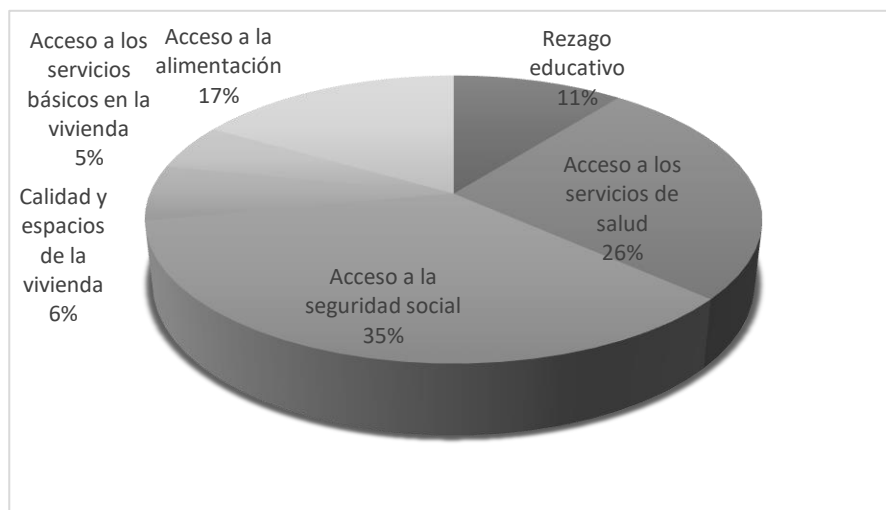
Tabla 5. Medición de la pobreza en Cuautitlán Izcalli

Condición	Número de personas	Porcentaje %
Vulnerable por carencias sociales	203,838	35.64
No pobre y no vulnerable	177,749	31.08
En situación de pobreza moderada	131,268	22.95
Vulnerable por ingresos	43,697	7.64
En situación de pobreza extrema	15,371	2.69

Fuente: CONEVAL, medición de la pobreza municipal 2010; Cuautitlán Izcalli.

En las dimensiones de pobreza, mediante la siguiente tabla, se observa que las carencias del municipio más alarmantes son el acceso a la seguridad social y servicios de salud.

Gráfica 4. Indicadores de Carencia Social. CONEVAL



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, medición de la pobreza municipal 2010; Cuautitlán Izcalli.

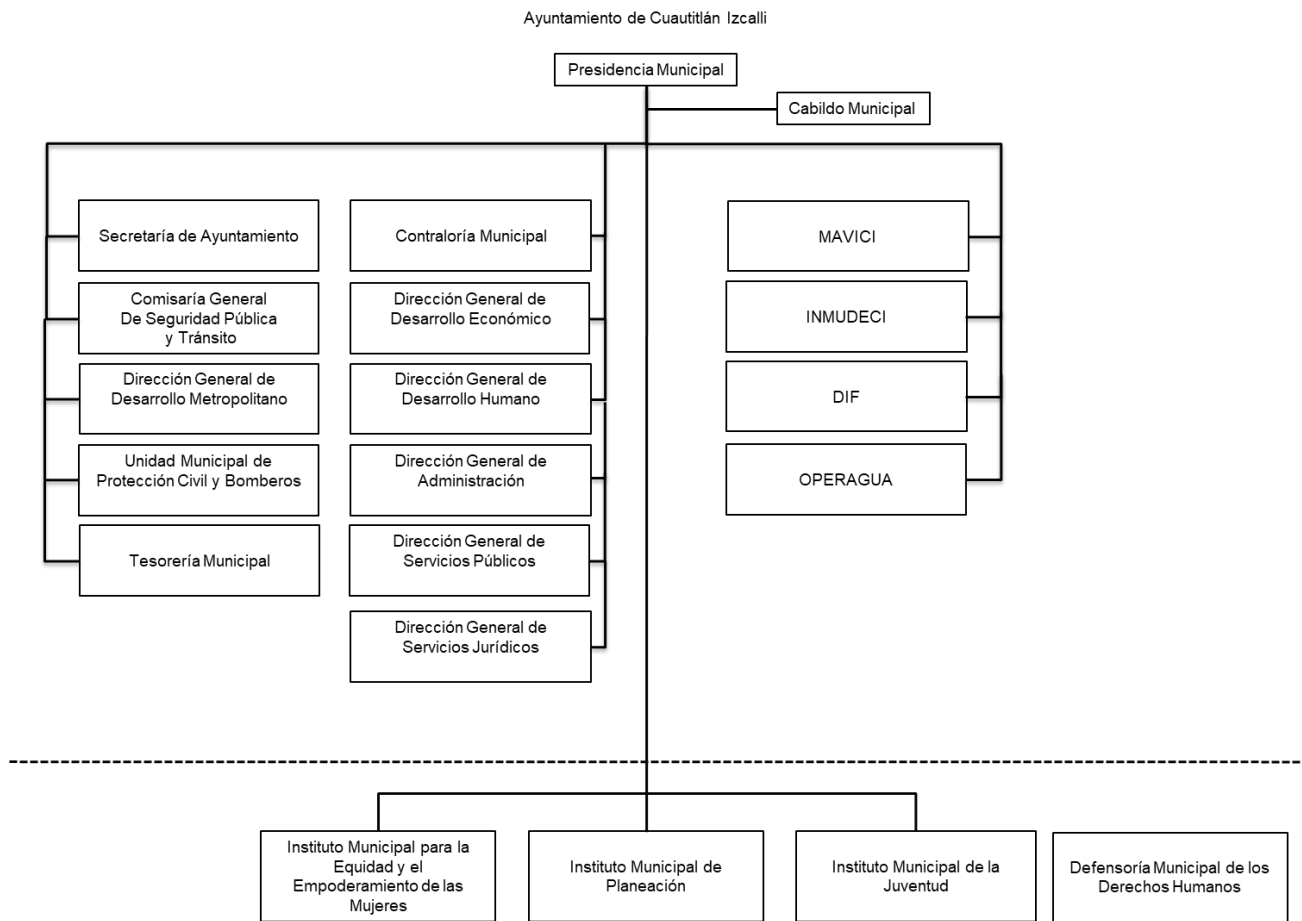
Registro Catastral y Pago de Predial

De acuerdo con información oficial, el ayuntamiento cuenta con un padrón catastral de 161,102 (ciento sesenta y un mil ciento dos) cuentas. Para el año 2016, del total de dicho padrón, se pagaron 81,049 (ochenta y un mil cuarenta y nueve) cuentas.

Integración del Ayuntamiento

El cabildo en Cuautitlán Izcalli está conformado por un presidente municipal, 3 síndicos y 16 regidurías.

Diagrama 4. Organigrama del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. Periodo 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia con base en el Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli 2017.

Índice de Desarrollo Humano IDH

Cuatitlán Izcalli para el año 2005 obtuvo un índice de 0.9023, ubicándose en el tercer lugar de 125 municipios. Dicho índice fue construido para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cuya ponderación se obtiene de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que hay que alcanzar para elevar la calidad de vida de las personas.

Recursos Financieros

La situación financiera del ayuntamiento coincide con el fenómeno nacional de dependencia hacia las aportaciones participaciones, así como un gasto corriente predominante como porcentaje del gasto total, esto es debido a los servicios públicos que presta este ámbito de gobierno, que son bienes y servicios públicos como la seguridad pública y los de infraestructura.

Tabla 6. Ley de Ingresos de Cuatitlán Izcalli 2017

PROYECTO	DEFINITIVO	X	
ENTE PÚBLICO:	MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI	No. 121	
CUENTA	CONCEPTO	AUTORIZADO 2016	PRESUPUESTADO 2017
8110	LEY DE INGRESOS ESTIMADA	2,047,178,066.00\$	2,121,348,062.00\$
4100	INGRESOS	2,047,178,066.00\$	2,121,348,062.00\$
4100	Ingresos de Gestión	893,980,491.00\$	1,035,884,989.00\$
4110	Impuestos	689,653,663.00\$	827,783,556.00\$
4120	Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0.00\$	0.00\$
4130	Contribuciones de Mejoras	60,000.00\$	84,000.00\$
4140	Derechos	126,270,387.00\$	140,566,249.00\$
4150	Productos de Tipo Corriente	5,192,284.00\$	5,436,309.00\$
4160	Aprovechamientos de tipo corriente	72,804,154.00\$	62,014,876.00\$
4170	Ingresos por Venta de Bienes y Servicios	0.00\$	0.00\$
4190	Pago	0.00\$	0.00\$
4200	Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	1,129,197,575.00\$	1,085,463,073.00\$
4210	Participaciones y Aportaciones	1,129,197,575.00\$	1,085,463,073.00\$
4220	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	0.00\$	0.00\$
4300	Otros Ingresos y Beneficios	24,000,000.00\$	0.00\$

4310	Ingresos Financieros	0.00\$	0.00\$
4320	Incremento por Variación de Inventarios	0.00\$	0.00\$
4330	Disminución del Exceso de Estimaciones por Pérdida o Deterioro y Obsolescencia	0.00\$	0.00\$
4340	Provisiones	0.00\$	0.00\$
4350	Ingresos Extraordinarios Otros Ingresos y Beneficios	0.00\$	0.00\$
4390	Varios	24,000,000.00\$	0.00\$

Fuente: Gaceta Municipal Del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. No. 010. 2016

Tabla 7. Presupuesto de Egresos de Cuautitlán Izcalli para el ejercicio fiscal 2017

PROYECTO	DEFINITIVO	X	
ENTE PÚBLICO:	MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI	No. 121	
CAPITULO	CONCEPTO	AUTORIZADO 2016	PRESUPUESTADO 2017
8210	PRESUPUESTO DE EGRESOS APROVADO	2,047,178,066.00\$	2,121,348,062.00\$
1000	SERVICIOS PERSONALES	851,992,722.00\$	885,115,205.00\$
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	96,270,370.00\$	123,739,887.00\$
3000	SERVICIOS GENERALES	482,675,446.00\$	459,624,362.00\$
4000	TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	168,662,216.00\$	190,970,361.00\$
5000	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	10,918,913.00\$	11,333,924.00\$
6000	INVERSIÓN PÚBLICA	195,751,468.00\$	361,946,260.00\$
7000	INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	0.00\$	0.00\$
8000	PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	0.00\$	0.00\$
9000	DEUDA PÚBLICA	240,906,932.00\$	88,618,062.00\$

Fuente: Gaceta Municipal H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli No. 010. 2016

Situación Política

El municipio es predominantemente gobernado por el Partido Revolucionario Institucional, la configuración de la actividad económica está asociada a la política debido al corporativismo partidista. Los sectores del transporte, mercados y unidades económicas están asociadas al partido a través de sectores. A continuación, se presenta una tabla que muestra la evolución política del municipio, es decir, el periodo y el partido en turno en el gobierno.

Tabla 8. Gobiernos y periodos de Cuautitlán Izcalli.

Presidente Municipal	Período de Gobierno	Partido Político
Gabriel Ezeta Moll	1973-1976	PRI
Luis Cuauhtémoc Rojas Guajardo	1976-1978	PRI
Roberto Pineda Gómez	1979-1981	PRI
Juan Manuel Tovar Estrada	1982-1984	PRI
Lorenzo Vega Osorno	1985-1987	PRI
Axel García Aguilera	1988-1990	PRI
Mucio Cardoso Beltrán	1991-1993	PRI
Fernando Alberto García Cuevas	1994-1997	PRI
Julián Angulo Góngora	1997-2000	PAN
Fernando Covarrubias Zavala	2000-2003	PAN
Alfredo Durán Reveles	2003-2006	PAN
David Ulises Guzmán Palma	2006-2009	PAN
Paulina Alejandra del Moral Vela	2009-2012	C.C.
Héctor Karim Carvallo Delfín	2013-2015	CPEM
Víctor Manuel Estrada Garibay	2016-2018	PRI-PVEM-PANAL

Fuente: INAFED/ Enciclopedia de municipios/Cuautitlán Izcalli/ Cronología de los

Presidentes Municipales. Dirección URL:

<http://inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15121a.html>

Comportamiento Político

Para mostrar el comportamiento de la población en términos políticos. Se debe considerar el grado de participación en la democracia, es decir, el porcentaje de votación, el respeto a la ley, el seguimiento al gasto y la exigencia de rendición de cuentas, así como el nivel de confianza y satisfacción hacia las instituciones. En sí, el comportamiento político de la población es determinado por sus elecciones, es decir, si ha prevalecido un partido en el poder o si ha habido alternancia, dependiendo de sus resultados.

Se toma como base la publicación del INE en conjunto con el Colegio de México, llamado *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. La investigación busca medir la calidad de la ciudadanía a través de distintas dimensiones: Estado de derecho y acceso a la justicia, vida política, sociedad civil, vida comunitaria, valores, y acceso a bienes demandados por los ciudadanos. Cada uno mide el grado de participación e interés que tiene la ciudadanía a interactuar con las instancias gubernamentales, desde la denuncia de un delito hasta la participación en la toma de decisiones de sus gobiernos locales.

Resumen Ejecutivo de la encuesta nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013. Principales resultados.

1. Respeto a las leyes. ¿Qué tanto cree usted que se respetan o no las leyes en México?

Mucho 4% Algo 29% Poco 37% Nada 29% NS/NC 1%

2. Denuncia del Delito. El 61% no hizo algo al presenciar o ser víctima de un delito.

¿Por qué no hizo algo?

- Porque no sirve para nada 63%
- Por falta de confianza en las autoridades 52%
- Por malas experiencias con las autoridades en el pasado 40%
- Por miedo a que los delincuentes tomen represalias 34%

- Porque toma mucho tiempo y da flojera 32%
- Por no saber a quién acudir 22%

3. Participación política no electoral en la que se involucran los mexicanos

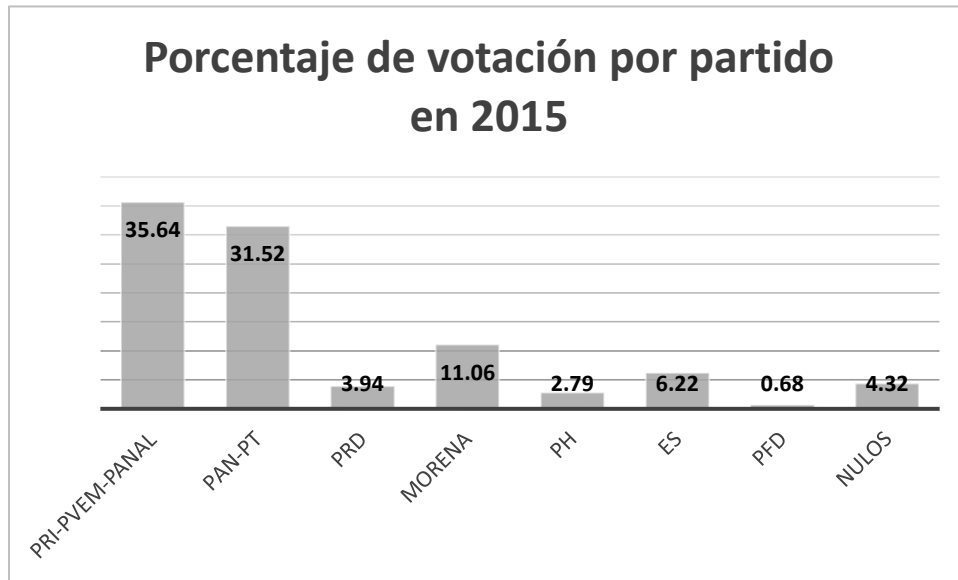
- Platicado con otras personas sobre temas políticos 39%
- Asistido a reuniones del cabildo municipal o delegacional 12%
- Colaborado en las actividades de los partidos previo y durante campañas 11%
- Intentado convencer a sus amigos para que voten por los candidatos que usted cree que son los mejores 11%
- Leído o compartido información política por alguna red social de la web como twitter o Facebook 10%
- Firmado peticiones o documentos en señal de protesta 9%
- Participado en manifestaciones o protestas públicas 6%
- Tomado o bloqueado lugares o instalaciones públicas 3%
- Participado en alguna huelga 2%

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013. INE

Participación en el año 2015 para elecciones de Ayuntamiento en Cuautitlán Izcalli

La lista nominal correspondiente al municipio de Cuautitlán Izcalli, que comprende el distrito electoral local número 43, es de 385, 869. El número de votos registrados en total fue de 193, 899, dando un **50.25%** de participación electoral. Si se considera que el partido ganador obtuvo un porcentaje de votación de 35.5%, esto significa que en realidad obtuvo un porcentaje de 17.91%, cifra considerada como baja cuando un principio de democracia es que debe haber mayoría relativa (50 más 1) o calificada (3/4 partes). Esto le da al partido en turno un bajo porcentaje de legitimidad.

Gráfica 5. Porcentaje de votación por partido político para elecciones de miembros de Ayuntamientos en el Estado de México 2015

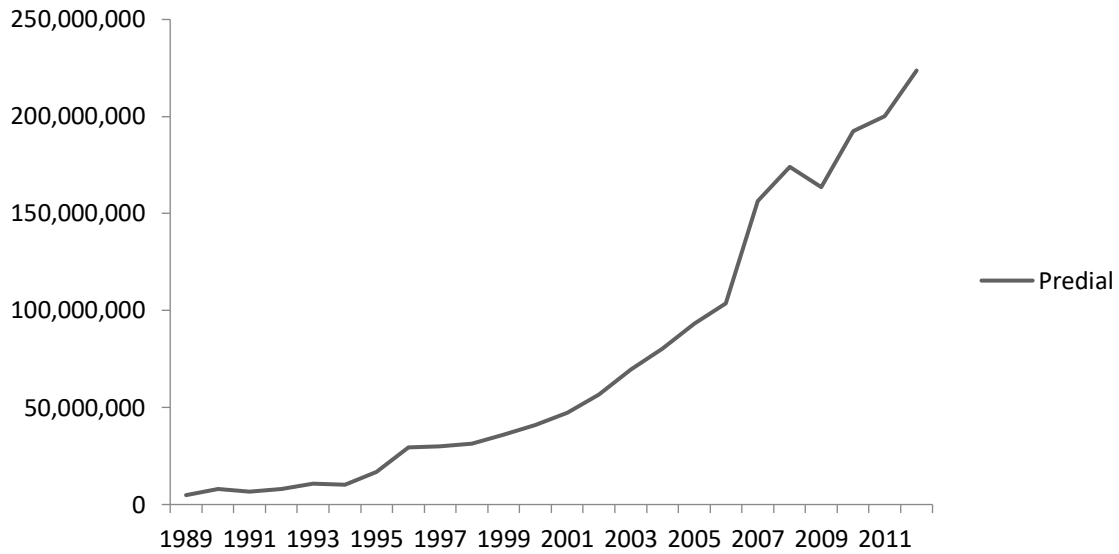


Fuente: Elaboración propia con cifras del IEEM/ estadística y cartografía para elecciones por distrito para ayuntamientos.

Recaudación del impuesto predial en Cuautitlán Izcalli

El municipio ha experimentado un crecimiento en la población a lo largo de los años, por lo que naturalmente, se ve reflejado en un aumento de recaudación contenido en el concepto de impuesto predial. Un aumento en las cifras se debe a la inflación, no obstante, esto no refleja necesariamente un aumento en el registro de catastros o en cuentas pagadas. La siguiente gráfica, muestra el aumento de recaudación en montos totales, para después exponer dichas cifras como porcentaje del ingreso total del ayuntamiento y hacer un análisis financiero.

Gráfica 6. Cifras Históricas del Impuesto Predial en Cuautitlán Izcalli



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED/Finanzas municipales.

Tabla 9. Histórico del impuesto predial con tasa de crecimiento.

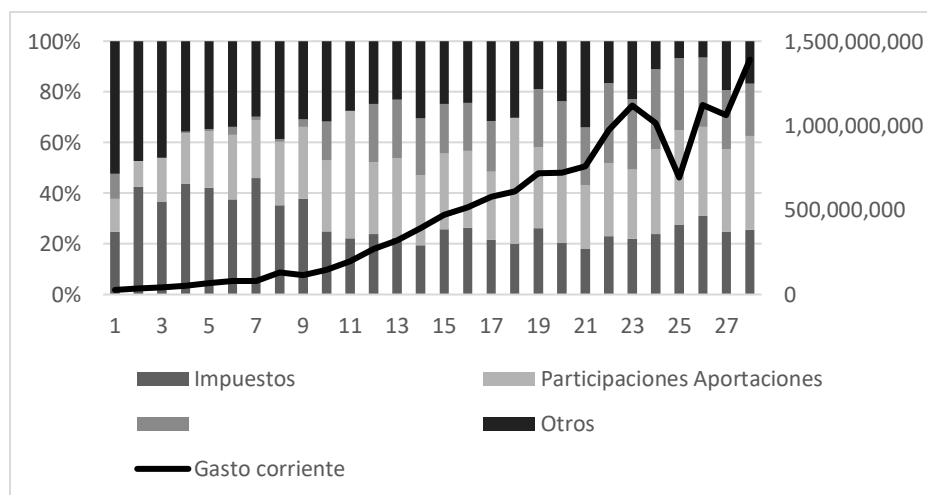
Año	Predial	Tasa de crecimiento
1989	4,845,319	
1990	8,010,461	65.32%
1991	6,612,411	-17.45%
1992	8,034,774	21.51%
1993	10,648,280	32.53%
1994	10,084,330	-5.30%
1995	16,717,595	65.78%
1996	29,434,641	76.07%
1997	29,855,222	1.43%
1998	31,283,147	4.78%
1999	36,123,527	15.47%
2000	41,022,934	13.56%
2001	47,340,811	15.40%
2002	56,593,337	19.54%
2003	69,447,591	22.71%
2004	80,242,182	15.54%
2005	93,084,130	16.00%

Año	Predial	Tasa de crecimiento
2006	103,709,277	11.41%
2007	156,394,710	50.80%
2008	173,944,571	11.22%
2009	163,496,537	-6.01%
2010	192,477,000	17.73%
2011	200,196,300	4.01%
2012	223,684,000	11.73%

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED/Finanzas municipales. Los años sombreados son electorales para Ayuntamiento.

Como se puede observar, los años sombreados fueron electorales, por lo que se muestra un aumento o una disminución en esos mismos años o en años justo anteriores o posteriores, así también, se recuerdan los años en crisis económicas o que tuvieron alguna repercusión económica (como los años de 1994 y 2009). El municipio muestra un aumento en su dependencia hacia las participaciones y aportaciones, el rubro de impuestos ha disminuido, ambos rubros se muestran en la siguiente tabla como porcentajes del egreso total, en contraste con el aumento del gasto corriente que se muestra en cifras totales.

Gráfica 7. Porcentaje del Egreso proveniente de Impuestos, Participaciones y Aportaciones



Fuente: Elaboración propia con cifras de Inegi/ finanzas públicas municipales.

Indicadores Financieros de Cuautitlán Izcalli

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) elabora una serie de indicadores que brindan un panorama sobre la situación financiera de cada municipio. Esto con la finalidad de mostrar su condición en cuanto al manejo de sus finanzas públicas, es decir, que tanto dependen de aportaciones y participaciones, así como su dependencia a contratar deuda pública. Se exponen a continuación:

Tabla 10. Indicadores Financieros de Cuautitlán Izcalli por INAFED.

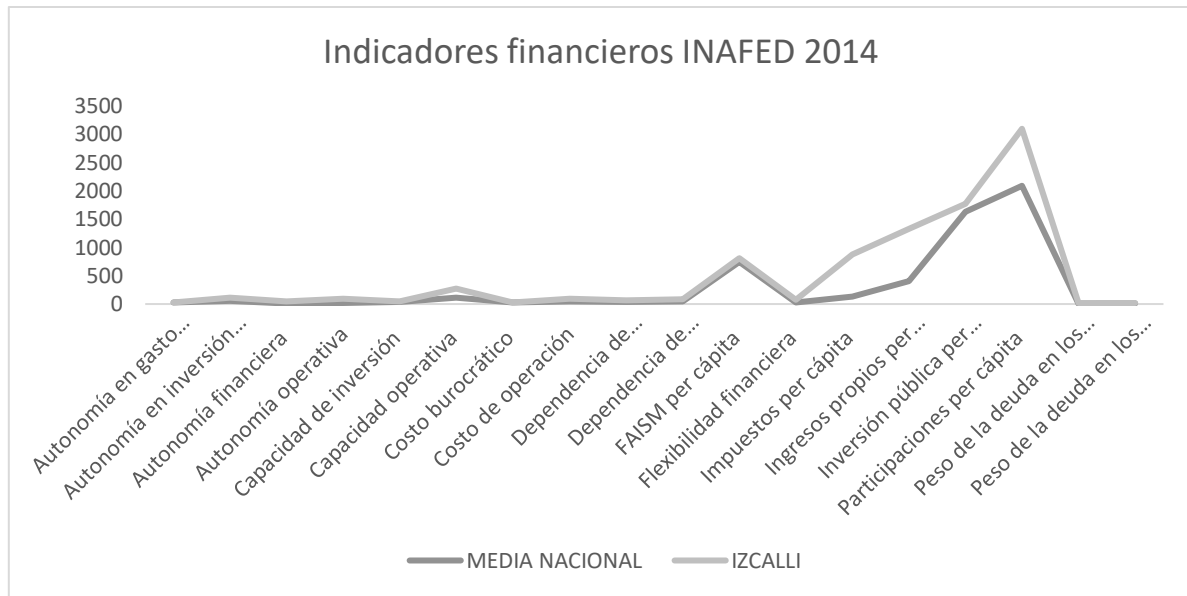
Clave		15121	
Estado		México	
Municipio		Cuautitlán Izcalli	
Autonomía en gasto burocrático = (ingresos propios / servicios personales) * 100	n. d.	Dependencia de participaciones = (participaciones federales / ingresos totales) * 100	37.4
Autonomía en inversión pública = [1 - (FAISM / inversión pública)] * 100	58.1	FAISM per cápita = FAISM / población (cifras en pesos corrientes)	61.2
Autonomía financiera = (ingresos propios / egresos totales) * 100	34.2	Flexibilidad financiera = [((ingresos propios + participaciones + FORTAMUNDF) / (deuda + gasto corriente)) - 1] * 100	45.1
Autonomía operativa = (ingresos propios / gasto corriente) * 100	72.4	Impuestos per cápita = impuestos / población (cifras en pesos corrientes)	741.0
Capacidad de inversión = (egresos en inversión / egresos totales) * 100	6.7	Ingresos propios per cápita = ingresos propios / población (cifras en pesos corrientes)	922.5

Capacidad operativa = (ingresos propios + participaciones / gasto corriente) * 100	151.5	Inversión pública per cápita = inversión pública / población (cifras en pesos corrientes)	146.1
Costo burocrático = (gasto en servicios personales / egresos totales) * 100	n. d.	Participaciones per cápita = participaciones / población (cifras en pesos corrientes)	1,007.1
Costo de operación = (gasto corriente / egresos totales) * 100	47.2	Peso de la deuda en los ingresos totales = (deuda / ingresos totales) * 100	13.7
Dependencia de aportaciones = (aportaciones federales / ingresos totales) * 100	28.4	Peso de la deuda en los ingresos disponibles = (deuda / (ingresos propios + participaciones + FORTAMUNDF)) * 100	15.5

Fuente: INAFED/ Indicadores/ Indicadores Municipales/ Finanzas Públicas/ Indicadores financieros de los Municipios.

Si bien el ayuntamiento cuenta con cifras alentadoras en aumento de ingresos brutos, al poner dichas cifras en porcentajes, como los muestra INAFED, se encuentra que está en las mismas condiciones financieras que la media nacional. Esto quiere decir que, a pesar de recaudar un porcentaje muy alto que puede ser considerado como despreocupante a comparación de otros municipios, la magnitud no refleja un cambio cuando se muestra en porcentajes de sus gastos totales, esto quiere decir que el municipio cuenta con los mismos problemas financieros que la media nacional, tal y como se muestra en la siguiente gráfica, donde se compara con los mismos indicadores financieros hechos por INAFED.

Gráfica 8. Comparación de Izcalli con la media nacional



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED.

3.3 Medidas tomadas por el ayuntamiento actual (2016-2108)

La administración actual (2016-2018) ha optado por manejar el problema con incentivos fiscales, llámeseles descuentos en multas y recargos. El resultado de este año fue un aumento de 175% de pago¹³. Con esta medida se alcanzó alrededor del 50% del total a recaudar del total de predios registrados (161,102 cuentas). Justo en 2018 se llevó a cabo por primera vez la forma de pago en línea.

También cuenta con un programa presupuestario llamado Política Territorial, el cual contiene el proyecto *Regularización de Predios*, cuya meta anual para 2017 es regularizar 150 predios.

¹³ Esta cifra fue comunicada por el gobierno municipal a través de su página oficial, véase: <http://cuautitlanizcalli.gob.mx/2016/01/06/aprovechan-contribuyentes-descuentos-incrementan-recaudacion/>

Tabla 11. Ficha técnica de seguimiento

FICHA TÉCNICA DE SEGUIMIENTO DE INDICADORES 2017 DE GESTIÓN O ESTRATÉGICO
PILAR DE TEMÁTICO/EJE TRANSVERSAL: 02 Municipio Progresista
TEMA DE DESARROLLO: 0207 Asentamientos Humanos
PROGRAMA PRESUPUESTARIO: 01030801 Política Territorial
PROYECTO PRESUPUESTARIO: 010308010302 Regularización de Predios
OBJETIVO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO: Ordenar la política territorial a través de la aplicación del marco legal y normativo.
DEPENDENCIA GENERAL: F00 Desarrollo Urbano y Obras (Dirección General de Desarrollo Metropolitano) Públicas (Dirección General de Desarrollo Metropolitano)
DEPENDENCIA AUXILIAR: 155 Área Jurídica (Unidad de Apoyo Jurídico)

Fuente: Ficha técnica de indicadores de seguimiento. Página web del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli/ Transparencia/ Programa Anual de Evaluación 2017. Url: <http://cuautitlanizcalli.gob.mx/>

Tabla 12. Estructura del indicador de seguimiento.

ESTRUCTURA DEL INDICADOR	
NOMBRE DEL INDICADOR: Porcentaje de avance en la gestión para la regularización de los predios.	
FÓRMULA DE CÁLCULO: (Gestión de regularización de los predios realizada/Gestión de regularización de los predios programada) *100	
INTERPRETACIÓN: Mide la gestión de predios realizada con base a la programada.	
DIMENSIÓN QUE ATIENDE: Eficacia	FRECUENCIA DE MEDICIÓN: Trimestral
DESCRIPCIÓN DEL FACTOR DE COMPARACIÓN: Total de expedientes gestionados favorablemente e incorporados al padrón catastral en el presente ejercicio fiscal	TIPO DE INDICADOR: Gestión
ÁMBITO GEOGRÁFICO: 01 urbano (Cuautitlán Izcalli)	
COBERTURA: Toda la población 531,041 habitantes)	

Fuente: Ficha técnica de indicadores de seguimiento. Página web del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli/ Transparencia/ Programa Anual de Evaluación 2017. Url: <http://cuautitlanizcalli.gob.mx/>

Resultados:

Derivado de dicho programa y de los incentivos para realizar el pago se han obtenido los siguientes resultados:

Tabla 13. Predios registrados e ingreso por impuesto predial 2015-2017

Año	Predios registrados	Ingreso Predial
2015	156, 373	\$ 293, 506, 735
2016	157, 579	\$ 316, 963, 487.54
2017	157, 929	\$ 23, 162, 497*

*Monto hasta la fecha de recepción de información (14/Sep./ 2017)

Fuente: Información solicitada por el portal de transparencia y acceso a la información SAIMEX. Folio:00387/CUAUTITZC/IP/2017.

3.4 Falta de coercitividad para lograr la recaudación

Las sanciones, como se han visto en el capítulo segundo de este trabajo, dependen de la capacidad administrativa con la que cuenta un Ayuntamiento, es decir, los recursos financieros, materiales y humanos disponibles para ejecutar los actos administrativos que se susciten. El ayuntamiento estudiado cuenta, de acuerdo con INAFED, 221.8 policías por cada 100 mil habitantes. Esta es una relación de 0.22% de cobertura (policías/ cien mil habitantes). Mediante la observación, se descubre que el procedimiento administrativo solo implica la colocación de un sello de embargo administrativo como se vio anteriormente y se entrega un citatorio para pagar. Pero, no necesariamente se procede al embargo.

De acuerdo con lo explicado sobre la coercitividad y la capacidad administrativa para ejercerla, así como el procedimiento que regula el acto administrativo para llevar a cabo las sanciones por la falta de pago. En el mes de septiembre del año 2017 se solicitó información al Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli para obtener el número de inspectores con los que cuenta Tesorería para hacer visitas domiciliarias

a deudores. Las autoridades municipales respondieron vía transparencia de la siguiente manera:

“Al respecto informo que la Tesorería Municipal no cuenta con inspectores que realicen embargos a los propietarios que no han cumplido con el pago del impuesto predial, asimismo se advierte, que el embargo de bienes que se realiza es administrativo, puesto que no se ha realizado el apoderamiento de bienes inmuebles.”¹⁴

Fue así como se dispuso a solicitar de qué manera se sanciona a los propietarios que no cumplen con el pago del impuesto predial, obteniendo como respuesta:

“Al respecto informo que la Tesorería Municipal no está facultada para imponer sanciones a aquellos contribuyentes que no han cumplido con el pago del impuesto predial.”

El propio mecanismo de recaudación permite la discreción del ciudadano a realizar o no el pago del impuesto predial. La gente aun con menores recursos paga el IVA sin darse cuenta de ello. Para probar esto se utilizan los indicadores propuestos anteriormente para evaluar el mecanismo de recaudación del impuesto predial, y del impuesto al valor agregado, y así intentar demostrar que la misma población municipal paga más por el segundo.

Datos:

- Población: 531 041 habitantes (INEGI, 2015)
- Cuentas registradas en Catastro:161 102
- Ingreso Corriente Total per Cápita Anual: \$45 948 M.N. (CONEVAL, 2010)
- Ingreso Corriente total trimestral por hogar: \$39 719.11 M.N., ANUAL: \$158 876.44 (INEGI 2014)

¹⁴ Véase en anexos solicitud completa.

- Gasto corriente trimestral por hogar: \$34 583.25 M.N., ANUAL: \$138 333 M.N. (INEGI, 2014)

Forma de cálculo:

Se toman las cifras obtenidas de INEGI para poder hacer ejercicios de división y ponderación a manera de función, es decir, que exista una relación entre un dato y el otro para posteriormente realizar el ejercicio de análisis e interpretación. Esto dará como resultado una serie de indicadores que en suma y ponderados de igual valor, darán un índice que permite evaluar el diseño e implementación de un impuesto.

Tabla 14. Índice de mecanismo de recaudación del Impuesto Predial Para Cuautitlán Izcalli

Indicador	Fórmula	VARIABLES	Resultado	Ponderación 100%
Justicia	$\left(\frac{\text{Tarifa anual}}{\text{Ingreso anual}} \right) 100$ 1 a 8% 25 9 a 16% 20 17 a 25% 15 26 a 34% 5	$\left(\frac{\text{Tarifa media de tabla de cálculo del impuesto predial}}{\text{Ingreso Corriente por hogar anual}} \right) 100$	$\left(\frac{1\ 872.95}{158\ 876.44} \right) 100 = 1.18\%$	25%
Certidumbre	Reglamentación (fundamento legal) 34% Tarifa de pago clara 33% Lugar y/o forma de pago claros 33%	Reglamentación Municipal y/o estatal 34% Tarifa de pago clara 33% Lugar y/o forma de pago claros 33%	✓ Reglamentación 34% ✓ Tarifa clara 33% ✓ Lugar y/o forma de pago claros 33% Total = 100%	25%
Cobertura	$\left(\frac{\text{Objetos de gravamen pagados}}{\text{Objetos de gravamen registrados}} \right) 100$	$\left(\frac{\text{Predios pagados}}{\text{Predios registrados}} \right) 100$	$\left(\frac{81\ 049}{161\ 102} \right) 100 = 50.31\%$	12.58%
Costo de recaudación	$\left(\frac{\text{Presupuesto de Tesorería}}{\text{Recursos tributarios netos administrados por Tesorería}} \right) 100$ De 100 a 1< 5 De 51 a 100 10 De 26 a 50 15 De 0 a 25 25	$\left(\frac{\text{Presupuesto de Tesorería}}{\text{Recursos tributarios netos administrados por Tesorería}} \right) 100$	$\left(\frac{468\ 835\ 780}{359\ 237\ 240} \right) 100 = 130$ (este es costo de recaudación, es decir 130 pesos de administración por cada 100 pesos recaudados)	5%
Total				67.58

Fuente: Elaboración propia.

Nota: la coercitividad se encuentra en el principio de cobertura, se fundamenta en la ley y por lo tanto significa que todos deben realizar el pago de su impuesto, por lo que la coercitividad significa la manera en la que el gobierno fuerza al sujeto a pagar, sin dejar a nadie exento de su obligación de pago, por lo tanto, la discreción

de pago no está presente. Si un gobierno es coercitivo en su totalidad, ningún sujeto pasivo elude su obligación de pago.

Evaluación

Como se puede observar, este mecanismo cuenta con un marco legal proporcionado por el Congreso local, sus tarifas son accesibles por lo que no representan un gravamen muy agresivo a los ingresos de los hogares pertenecientes a este municipio. Sus indicadores débiles son precisamente los de coercitividad y los de eficiencia, el impuesto está diseñado de manera correcta de acuerdo con este indicador, lo que no está funcionando es la manera en la que se administra.

Tabla 15. Índice de mecanismo de recaudación del Impuesto al Valor Agregado para Cuautitlán Izcalli

Indicador	Fórmula	Variables	Resultado	Ponderación 100%
Justicia	$\left(\frac{\text{Tarifa anual}}{\text{Ingreso anual}} \right) 100$ 1 a 8% 25 9 a 16% 20 17 a 25% 15 26 a 34% 5	Gasto Corriente Anual por familia * 16% $\left(\frac{\text{Gasto corriente anual por familia} * 16\%}{\text{Ingreso anual}} \right) 100$	$138\,333 * 16\% = 22\,133$ $\left(\frac{22\,133}{158\,876.44} \right) 100 = 13.99\%$	20%
Certidumbre	Reglamentación (fundamento legal) 34% Tarifa de pago clara 33% Lugar y/o forma de pago claros 33%	Reglamentación Municipal y/o estatal 34% Tarifa de pago clara 33% Lugar y/o forma de pago claros 33%	✓ Reglamentación 34% ✓ Tarifa clara 33% ✓ Lugar y/o forma de pago claros 33% Total = 100%	25%
Cobertura	$\left(\frac{\text{Objetos de gravamen pagados}}{\text{Objetos de gravamen registrados}} \right) 100$	$\left(\frac{\text{Hogares que pagan iva}}{\text{Hogares totales}} \right) 100$	$\left(\frac{161\,102}{161\,102} \right) 100 = 100\%$	25%
Costo de recaudación	$\left(\frac{\text{Presupuesto de SAT}}{\text{Ingresos tributarios netos administrados por SAT}} \right) 100$ De 100 a 1 < 5 De 51 a 100 10 De 26 a 50 15 De 0 a 25 25	$\left(\frac{\text{Presupuesto de SAT}}{\text{Ingresos tributarios netos administrados por SAT}} \right) 100$	$\left(\frac{11\,000\,000\,000}{2\,300\,000\,000\,000} \right) 100 = 0.47$ (este es costo de recaudación, es decir 47 centavos de administración por cada 100 pesos recaudados)	25%
Total				95%

Fuente: Elaboración propia

Evaluación

A diferencia del mecanismo anterior, lo que se observa en este mecanismo es un porcentaje más alto que puede ser agresivo para los ingresos familiares, sin embargo, su administración es eficiente y coercitiva. La conclusión de esta

comparación es que la misma población, con sus respectivas características, paga en su totalidad el impuesto al valor agregado y no el impuesto predial. La explicación de esto es la coercitividad en el mecanismo de recaudación, ya que a la población en ningún momento cuando compra un producto se le consulta si quiere realizar el pago del impuesto IVA o no, a diferencia del impuesto predial que requiere de la voluntad del ciudadano que acudir a realizar el pago.

En 2016 la población en estudio pagó por concepto de impuesto predial un total de \$ 359,237,240.00 M.N, y por concepto de IVA \$ 3,563,413,000.00 M.N. (cifra aproximada de acuerdo con datos de INEGI y SHCP). El impuesto al valor agregado es más coercitivo que el impuesto predial, el primero es impositivo, el segundo requiere más de refrendar la confianza entre el Ayuntamiento y sus ciudadanos.

Entrevistas

Para complementar este estudio de caso, se realizaron entrevistas sobre el impuesto predial con el fin de conocer las causas por las cuales la gente no cumple con su pago del impuesto predial. Se eligieron a un funcionario público del Ayuntamiento, a un vecino del municipio que esté al corriente de sus pagos y a otro que adeuda el pago del impuesto predial. Este recurso se utilizó para brindar 3 casos concretos a manera de ejemplos del fenómeno a estudiar (la falta de coercitividad en la recaudación del predial), por lo que, a diferencia de una encuesta, no representan una muestra significativa de la población de Cuautitlán Izcalli, sin embargo, la técnica de observación está presente por lo que brinda hechos que sustentan la hipótesis de este trabajo.

Tabla 16. Ficha Metodológica de Entrevistas

Entrevistado/a	Clave	Contexto
Funcionario	F	Nombre: Daniel Edad: 34 Sexo: Hombre Razón por la cual se escoge: experiencia, 10 años en departamento de impuesto predial. Habitante del municipio Lugar de entrevista: oficina dentro de las instalaciones del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli
Propietario Cumplido	PC	Nombre: Dominga Edad: 57 Sexo: Mujer Razón por la cual se escoge: Habitante del municipio Lugar de entrevista: Parque recreativo de Cofradía IV de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.
Propietario incumplido	PI	Nombre: Aida Edad: 45 Sexo: Mujer Razón por la cual se escoge: Habitante del municipio Lugar de entrevista: En su domicilio

Fuente: Elaboración propia

La entrevista al funcionario se realizó en las oficinas del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli el día 1 de septiembre del año 2017. El objetivo de la entrevista fue conocer si la Administración Pública está contemplando su situación financiera, y más específicamente cómo están tratando el asunto de los ingresos por el impuesto predial. También se pretendió saber cómo están haciendo el diagnóstico para su posible solución.

Entrevista a Funcionario:

El entrevistado posee amplia experiencia en el asunto de ingresos por impuesto predial. Se le pidió que compartiera su experiencia a lo que respondió:

F: Trabajé del 2013 al 2016 en el Departamento del Impuesto Predial y mis funciones eran: hacer liquidaciones de impuesto, exenciones de pago, devoluciones de pago y enviar los reportes de... para el OSFEM con las actualizaciones de recaudación y número de cuentas cobradas.

Dada su experiencia se le solicitó explicar a grandes rasgos el proceso de cobro del impuesto predial:

F: Bueno pues la recaudación del impuesto predial es un impuesto que se cobra a todos los hogares o todos los predios, todas las casas, los inmuebles que ocupan el municipio, entonces, la forma en la que se saca el impuesto, es por medio de una tabla que viene en el código financiero en el artículo 109, esta tabla tiene un rango mayor, un rango menor, una cuota fija y todo esto tiene una operación aritmética y la base para calcular el impuesto predial es el valor catastral, nos lo determinan las tablas de catastro y las tipologías de las casas, todas tienen digamos un precio y depende de los años de conservación, el tipo de casa, el tipo de zona, todo tiene un valor diferente, esto nos lleva al valor catastral que es el que finalmente sirve para generar el impuesto predial.

El Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli realiza su cobro del impuesto predial generalmente en varias exhibiciones de pago a lo largo del año, estas pueden ser bimestrales o trimestrales, por lo que se le pidió al entrevistado que compartiera la forma en la que se incentiva al ciudadano a pagar su impuesto predial:

F: Pues primero, la primera llamada de atención es que el predial hay que pagarlo anualmente y este se paga, bimestral, semestral o anual, el año tiene 6 bimestres, enero y febrero hacen uno, marzo y abril hacen otro, y así hasta diciembre. Cada uno de estos bimestres se debe cubrir durante el primer mes de cada bimestre, o sea el primer bimestre, que sería enero y febrero, debería cubrirse en enero, si no los cubre en esa fecha generan recargos, los recargos siguen siendo los mismos como desde el 2009, según la ley de ingresos del Estado de México, es el 1.85 acumulable mensualmente, entonces, decíamos, se genera bimestralmente el pago cuando las personas exceden los valores normales, de 1 a 5 salarios mínimos me parece, y también puede hacerse semestralmente, pero si el pago se hace anual, los contribuyentes cumplidos tienen bonificaciones, como de primer mes, de descuentos sobre el impuesto neto, no sobre recargos ni nada, porque si están pagando anualmente y pagan durante enero, febrero y marzo, que es la fecha que se tiene acordado en todos los municipios para hacer el pago como de forma

puntual, no se les cobran recargos, a menos que el pago fuese de manera bimestral, si el pago fuera bimestral, ya no hay bonificaciones de ningún tipo. Solo aplica para pagos anuales.

Cuando se le pregunta ¿Qué formas de pago existen de este impuesto predial? Se descubrió que el municipio cuenta con condiciones urbanas que permiten diversas formas de pago que son más cómodas por la presencia de servicios.

F: Cheques certificados, tienen que estar a nombre del municipio y tarjetas de crédito, tarjetas de débito, efectivo, transferencias aún no se aceptan en, creo que casi en ningún municipio, (este), el pago se puede hacer por internet, desde la página del ayuntamiento y también se puede pagar en algunos establecimientos como soriana, comercial mexicana, Bancomer, Banamex, Banorte, Oxxo, y Banco Azteca también.

Eso quiere decir que el pago puede realizarse de distintas formas, es decir, el mecanismo de recaudación se puede implementar a través de distintos instrumentos, no obstante, sigue estando a disposición del ciudadano y de su voluntad a realizarlo. El entrevistado nos comenta que, en sus años de laborar en el Ayuntamiento de Naucalpan, una práctica exitosa fue la ejecución de campañas de regulación, en las cuales, los funcionarios acudían a las colonias, instalaban mesas de cobro y recibos, se acercaban con la gente y realizaban el cobro del impuesto, condonando multas y recargos.

El mismo funcionario reconoce que las colonias que menos cumplen en general con su pago del impuesto predial son las más marginadas de servicios, por lo que su apatía e indiferencia se ven reflejadas en su incumplimiento de pago. Al preguntar por otra posible forma de recaudación, el entrevistado respondió que “aún los municipios no pueden recibir transferencias bancarias” por lo que sigue estando condicionado a seguir realizando el procedimiento actual de cobro, en el que el ciudadano tiene la opción de pagar o no.

Entrevista a Propietario Cumplido:

Una vez observada la situación que se tiene en el Ayuntamiento, se continúa con las entrevistas a los habitantes de Cuautitlán Izcalli. La primera entrevistada es una vecina que ha cumplido con el pago del impuesto predial, ella realiza su pago por considerarlo un deber cívico, considera que no todos entienden este deber:

PC: Por como una obligación que tenemos de ser ciudadanos participativos de la comunidad...no están conscientes de que la comunidad necesita mejoras, el impuesto predial es un recurso con el que cuenta la comunidad para abatir esas necesidades.

Aún con consciencia civil, la entrevistada nos da su punto de vista respecto a las sanciones que se implementan al no realizar el pago del impuesto predial, que, dado el caso, es el embargo:

PC: Tal vez no es la mejor medida, sin embargo, es un recurso del que se vale la institución recaudadora, para esto yo creo que se deben considerar otras alternativas para recuperar este impuesto o este ingreso.

En la entrevista se puede observar que la ciudadana a pesar de cumplir con el pago no siente un contacto cercano con la autoridad, cuando se le solicita una propuesta alternativa para el cobro del predial, expresa lo siguiente:

PC: Pues definitivamente sería convencer a las personas, llegar a ellas a través de un convencimiento en relación a una participación ciudadana, que estemos conscientes de que este impuesto está bien aprovechado y los ciudadanos van hacer contribuyentes cumplidos, la mayoría de las personas no cumple porque no sabemos dónde están estos recursos, necesitamos saber que nos den un informe nuestras autoridades y que el ciudadano vea donde está ese impuesto que está pagando, que nos enseñen, que nos den un informe de manera fehaciente nos digan en qué lugar se está aplicando.

Una razón encontrada que coincide con la del funcionario público, es la apatía que siente la ciudadanía, la desconfianza y la ilegitimidad con la que cuenta el gobierno municipal, al preguntarle a la ciudadana si se sentía satisfecha con los servicios otorgados por el municipio en contraparte de sus impuestos, respondió lo siguiente:

PC: No, no, definitivamente no porque basta con caminar en cualquier calle de Cuautitlán Izcalli del estado de México y nos vamos a dar cuenta de que la deficiencia en los servicios es tremenda, la gente está molesta y precisamente es uno de los motivos por los cuales no quiere cumplir puntualmente con estos impuestos.

Se continuó con la tercera entrevista en la cual, se encontró a una ciudadana que ha retirado su sello de embargo colocado por las autoridades, por lo cual, se solicita que participe en esta investigación.

Se comienza por conocer su postura frente al pago de impuestos, en específico el impuesto predial, así que se le realiza la pregunta ¿Qué opina de que los ciudadanos tienen que pagar un impuesto al municipio por su o sus propiedades mediante el llamado impuesto predial? La entrevistada responde de manera rápida:

PI: Pues mal, eso es malo, si es realmente de uno, no tiene por qué pagar ese impuesto. Si se supone que es mío.

Inmediatamente con esta respuesta y en un elevado tono, se observa la actitud distinta que puede haber entre ciudadanos. La ciudadana acierta en que una de las causas del bajo nivel de recaudación es la falta de recursos:

PI: Pues la mayoría a veces no lo paga por falta de recursos, más que otra cosa.

Al preguntarle por otras alternativas que pudieran incentivar a los ciudadanos a realizar el pago del impuesto, coincide con la primera entrevistada en un trato más cercano y claro por parte de la autoridad municipal:

PI: Pues que nos digan exactamente qué es ser propietario, cómo se lleva eso, esos delineamientos que los dijeran para saber qué hacer, y el aumento de sueldo para poder pagar ese impuesto.

La segunda entrevistada también coincide con la primera en su insatisfacción con los servicios públicos municipales. Así también, presenta un sentimiento de desconfianza hacia el gobierno municipal.

PI: No nos devuelven nada de ningún servicio. Muy muy mal, carecen de todo y no nos hacen caso, no nos responden a nada.

La ciudadanía responde a estímulos y a coerciones, la misma población paga más dinero por IVA que por predial, esto lo hace de manera obligatoria y casi sin darse cuenta de la cantidad pagada. Al preguntarle si sabía que, anualmente paga más dinero por concepto del impuesto al valor agregado que por impuesto predial, respondió de manera breve:

PI: Sí, se paga más, hasta las croquetas.

3.5 Algunas alternativas para el cobro del impuesto predial

La pobreza de las localidades y los escasos ingresos son las principales causas que dificultan el desarrollo municipal. Un Ayuntamiento con una visión integral, es decir, con una planeación a largo plazo, y con un diagnóstico que ataque las raíces de los asuntos públicos, así como una postura sin conflictos de intereses, puede gestionar el desarrollo del municipio a través de sus medios, así como nuevas técnicas e instrumentos gubernamentales como la concesión, la asociación público-privada, empresas paramunicipales y acceso a financiamiento.

La intención de crear la Ley de Coordinación Fiscal y a su vez, los fondos de participaciones y aportaciones para gobiernos municipales, fue la de querer abatir

la condena en la que se encontraban los municipios más pobres, brindarles recursos para poder generar desarrollo local así poder generar ingresos propios. Esta decisión dejó un tanto perjudicado a los municipios más ricos (es decir, con más recaudación propia).

Partiendo de estos argumentos, este caso de estudio presenta las mismas condiciones que se han planteado en investigaciones anteriores sobre lo que ocurre en las administraciones municipales.¹⁵ Existe un sector de la población en situación de pobreza, no cuenta con la capacidad administrativa suficiente, o está en un estado de confort al recibir ingresos con un costo político menor al de cobrar los impuestos propios.

Sin embargo, lo descubierto en este caso de estudio resulta interesante, debido a sus características socioeconómicas, dicho municipio paga por IVA en el cálculo hecho anteriormente, mucho más de lo que es su presupuesto total. Por lo que es un caso a favor de la descentralización de los impuestos.

A partir de este hallazgo, se presentan a continuación algunas alternativas: a) exclusivas para el Ayuntamiento de estudio, y b) alternativas que podrían adecuarse a la heterogeneidad de los municipios.

a) Alternativas exclusivas para el Ayuntamiento de estudio:

- Continuar con sus programas de regularización de predios y descuentos en multas y recargos.
- Llevar a cabo un diálogo a través de los delegados del Consejo de Participación Ciudadana, con las colonias que presentan menor porcentaje de pago, para provocar en ellos la consciencia y el entendimiento de la importancia de los impuestos, así como proponerles la exención de este impuesto a las colonias que se organicen y contribuyan a los gastos de su colonia en efectivo o en especie.

¹⁵ Principalmente por INAFED.

- Instalar drenaje, saneamiento, alcantarillado y suministro de agua potable a todas las colonias para después distribuir el impuesto predial en el pago de los servicios de agua, así como se lleva a cabo el IVA.
- Llevar a cabo el Presupuesto Participativo para reforzar la recaudación. Generar incentivos como regularización de títulos de propiedad (Jalisco) y bono catastrófico (CDMX).

b) Alternativas que podrían adecuarse a la heterogeneidad de los municipios.

- Descentralizar los reglamentos locales para los procedimientos administrativos correspondientes al cobro del impuesto predial, de tal forma que dicha reglamentación se adecúe a las condiciones del municipio. Para que cada gobierno municipal decida la forma de recaudación y las cuotas que se ajusten a sus niveles económicos.
- Sustituir el impuesto predial por un impuesto municipal mínimo que se aplique al consumo.
- Dialogar con la población para concientizarla de la importancia de los impuestos y ajustar las tarifas a las condiciones socioeconómicas de cada municipio.
- Trasladar el impuesto predial a los mecanismos de recaudación de los impuestos indirectos, ya sea a través de sus mercados municipales, por dar un ejemplo. Para ello es necesaria la liberación de la reglamentación proveniente del Congreso Local.
- Si el nivel federal está interesado en apoyar con tecnología que brinde más capacidad administrativa, que no sea para el sistema catastral sino mecanismos no necesariamente tecnológicos sino de capacitación en esquemas de recaudación como el impuesto al valor agregado.
- Dejar la regulación del transporte público (sus derechos) a los municipios.

Se ha observado que los impuestos estatales pueden ser trasladados a los municipios, pues las funciones que realizan los gobiernos estatales, de cierta

manera, son una duplicidad de los federales. Se podría proponer que sus funciones se redujeran a la procuración e impartición de justicia, así como la coordinación de proyectos intermunicipales.

Algunas prácticas consideradas exitosas han sido las llevadas a cabo por municipios correspondientes al Estado de Jalisco, en específico los municipios de Guadalajara y Zapopan, quienes a través de sus programas de fortalecimiento de ingresos municipales implementaron las siguientes acciones:

1. Plataforma digital para hacer el pago del impuesto más cómodo
2. Una vez realizado el pago, se accede a la interacción del presupuesto participativo.
3. Se dialoga personalmente con las personas que adeudan para que se realicen contribuciones de mejoras y se les de incentivos como la regularización de predios a través de escrituración, ya que muchos predios no contaban con ella.
4. Descuentos para grupos vulnerables.
5. Profesionalización constante a personal público.

Dichas acciones han dado resultados positivos debido a la alternancia que se tuvo, se puede decir que el partido que llegó a la función pública cuenta con legitimidad y confianza de sus ciudadanos que han mostrado una actitud positiva a pagar impuestos debido al trato personal a través del diálogo. Sin embargo, se continúa con el procedimiento que depende de la voluntad del ciudadano a pagar.

Otro caso de éxito es de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande, Brasil, donde se llevó a cabo por primera vez el presupuesto participativo en 1988. Dicha propuesta consistió en realizar reuniones con las comunidades en las que los funcionarios tomaran en cuenta las prioridades y demandas de la comunidad. Los resultados son los siguientes:

En materia económica el presupuesto participativo ha permitido que el Gobierno de Porto Alegre destine un porcentaje que varía entre el 15 y el 25 % de sus ingresos a inversiones. Además, su aplicación permitió mejorar las obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, entre 1990 y 1995, de 400000 a 465000 familias, y para 1996 el abastecimiento de agua aprovisionaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto al alcantarillado el incremento en el sistema pasó de alcanzar al 46% de las familias en 1989 al 85% en 1996 y también se lograron grandes avances en alumbrado público, urbanización de zonas, salud y viviendas. (Democracia y Socialismo, 2001, p. 1)

Al parecer la opción de brindar incentivos en un esquema de participación ciudadana genera resultados positivos. La ciudadanía, sin importar su nivel de ingresos, paga el impuesto cuando se establece un mecanismo de recaudación más ameno o con incentivos. Como ha quedado demostrado, el gobierno municipal no cuenta con la capacidad administrativa de coercitividad para recaudar el impuesto como lo haría el gobierno federal, elegir la alternativa de un sistema de coercitividad sistemático o de sanción, agrandaría la apatía y desentendimiento de la población hacia el gobierno. Cuando la capacidad administrativa es insuficiente, la opción es la gobernanza.¹⁶

El modelo de gobernanza

Una alternativa para los gobiernos municipales cuyo contacto con el ciudadano es más cercano y frecuente, es el modelo de gobernanza, en el que se negocia con todos los actores para brindar incentivos y generar un consenso en vez de obligatoriedad. Tal como se ha expuesto, las prácticas de:

- Descentralización
- Gobierno abierto
- Autonomía
- Participación ciudadana

¹⁶ La gobernanza es el esquema de gobierno en el que la toma de decisiones pasa por un proceso de inclusión, participación y discusión, negociación y finalmente se llega al consenso.

Motivan a la población, no a ver los impuestos como un pago que nunca serán devuelto, sino como una contribución directa a los servicios públicos. La propuesta entonces es una Figura administrativa por colonia, con autonomía de gestión para poder recaudar sus ingresos, coordinar los intereses de los vecinos, y decidir en qué gastar lo recaudado, de tal forma que la población decida en qué utilizar sus contribuciones, con una autoridad aún más cercana.

La coercitividad sistemática en el impuesto municipal al consumo.

Si se considera que la población en estudio pagó un total de \$ 359,237,240.00 M.N por concepto del impuesto predial, y un total de \$ 3,563,413,000.00 M.N. Si se renunciara a las participaciones y aportaciones, a cambio de recaudar el IVA, tendría más presupuesto que el actual (\$2,121,348,062.00). Si se optara por trasladar el impuesto predial al consumo, gravándolo con un 4%, se obtendría un total de \$ 891,428,918.64. El desincentivo es el aumento de precios dentro del territorio municipal, el incentivo es que se puede recaudar con menor esfuerzo administrativo.

El presupuesto participativo por colonia

Otra alternativa es la desconcentración administrativa de los servicios de: seguridad pública (en coordinación con la administración central y demás autoridades), calles, parques y áreas verdes, alumbrado público, pavimentación menor (bacheo y topes). Dejando en la administración central: el drenaje y suministro de agua, alcantarillado, recolección de residuos, pavimentación mayor y obra pública, mercados, rastros y panteones. El beneficio de este modelo es que las colonias pueden tener años con contribuciones mayores para la atención de sus colonias, una vez resueltas, pueden pasar años contribuyendo el mínimo para su mantenimiento, la conceptualización legal de este ingreso ya existe: las contribuciones de mejoras. Por otra parte, se fortalecería la figura de COPACI (consejo de participación ciudadana) con funciones, facultades y atribuciones. En la administración central se puede funcionar con los ingresos más altos: participaciones, aportaciones, y los derechos (permisos y licencias).

Conclusiones

Los gobiernos municipales tienen en sus manos la oportunidad de generar condiciones de desarrollo a través de la política. La atracción de inversión que genere empleos y convenios con los demás ámbitos de gobierno para implementar programas sociales que contribuyan al bienestar de la población. Si bien la política social, educativa y de salud juegan un papel importante como factores de combate a la pobreza, Los servicios y funciones municipales son de igual importancia. Antes de comenzar con las conclusiones derivadas de esta investigación, se retoman las conclusiones a las que ha llegado el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, a manera de argumentos sustentados, que son en otras palabras los retos a vencer por los municipios:

- Los ayuntamientos recaudan menos a razón de contar con un ingreso que tiene un costo político menor, que son las participaciones y aportaciones.
- A menor tecnología disponible para los municipios, menor será su capacidad administrativa para recaudar impuestos.

Las siguientes afirmaciones son derivadas de esta investigación que al principio se mostraron como proposiciones de verdad, mismas que ahora son mencionadas como argumentos sustentados. Retomando la hipótesis de relación causal que es: *la ausencia de coercitividad impacta negativamente en la recaudación municipal. Esta falta de medidas coercitivas quizá sea por razones políticas, como la de mantener una relación de paz con el electorado de las localidades, razones de desmotivación profesional o conformismo al saber que llegarán recursos federales y estatales.* En términos de investigación la variable independiente es la coercitividad, la dependiente el porcentaje de recaudación. Es decir, entre menos coercitividad, menor el porcentaje de recaudación.

Consecuentemente se formularon las siguientes preguntas que ahora se responden con lo obtenido en esta investigación:

¿Por qué a pesar de que se han modernizado los sistemas de cobro en los municipios para recaudar el impuesto predial, sigue presentándose un bajo nivel de recaudación en el municipio?

La respuesta a ello es que los programas de modernización están dirigidos al registro catastral para tener información que permita tener bases de datos y registros, no está dirigido a fortalecer la capacidad de ejercer la coercitividad para exigir el pago del impuesto. En otras palabras, ayuda a reforzar el conocimiento territorial que coadyuva para regulaciones en uso de suelo. Sin embargo, no es de mucha utilidad saber a quiénes gravar si no se tiene la capacidad para hacerlo, como personal que acuda acompañado de elementos policiacos para exigir el pago, tal como es el caso de este municipio, que cuenta con el apoyo del IGECEM para el registro catastral, sin embargo, contar con información catastral, no se traduce en mayores ingresos. No se está diciendo que se olvide este programa, así como el de fortalecimiento de ingresos que contienen una serie de descuentos, pues el primero genera utilidad para la regulación y planeación territorial, el segundo apoya a grupos vulnerables con incentivos para ser ciudadanos cumplidos.

¿Cuáles son las causas económicas, políticas y administrativas por las que la ciudadanía no realiza su pago del impuesto predial?

Causas económicas

Son las de capacidad adquisitiva de diversos sectores de la población, la pobreza sigue siendo la variable por la que un gran sector de la población mexicana no realiza el pago, acompañado del periodo en el que se realiza el cobro, pues, a fin de cuentas, las familias mexicanas realizan desde sus diversas capacidades adquisitivas, los gastos relacionados con el mes de diciembre.

El mecanismo de recaudación implica la voluntad del ciudadano para realizar el pago, esta investigación, mediante el índice de evaluación ha comprobado que la población, sin distinguir su condición económica, realiza de manera coercitiva el

pago del IVA, contrario a lo que pasa con el impuesto predial, que requiere de la voluntad para acudir a las oficinas del ayuntamiento para realizar el pago. Esto de alguna manera se relaciona con un campo de investigación emergente llamado el comportamiento económico, que relaciona a la psicología con la economía.

Causas políticas

Como se expuso en la investigación, la ciudadanía se encuentra en un proceso de desconfianza, decepción y desapego a las instancias gubernamentales, dicho comportamiento es ocasionado por la actuación y los diversos resultados gubernamentales. Comenzando con el bajo porcentaje de participación en las elecciones, se muestra el desinterés que se tiene por una gran parte de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos. La corrupción como fenómeno aporta a este comportamiento de desinterés, pues se ve implicado en la mala calidad del servicio público. La ciudadanía del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, al no confiar en su gobierno municipal, está desmotivada a pagar sus impuestos, sin embargo, a pesar de la desaprobación que pueda tener incluso hacia el gobierno federal¹⁷, debido al mecanismo de recaudación del IVA, ésta contribuye de manera coercitiva.

Tal como se observó en las entrevistas, los ciudadanos seleccionados no están satisfechos con el desempeño del gobierno municipal. Su principal preocupación es que no se ven reflejados los impuestos en resultados visibles, así como una transparencia escasa y compleja a su parecer.

¹⁷ De acuerdo con el Universal, el índice de aprobación del presidente Enrique Peña Nieto es de 63%, es decir, ese porcentaje de la muestra de la población reprueba su gestión. Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/07/4/crece-la-desaprobacion-de-pena-nieto-y-mancera>

Desde la percepción individual se ha caído en un círculo vicioso que se muestra a continuación:

Diagrama 8. El ciclo de la desconfianza-Ineficiencia.



Fuente: Elaboración Propia

Causas administrativas

Los resultados de esta investigación muestran la incapacidad administrativa del gobierno municipal para poder exigir el cumplimiento del pago del impuesto predial. La ausencia de facultades reglamentarias para exigir el pago, y la ausencia de personal encargado de ejercer dicha función, son las principales variables que se encuentran presentes en la falta de capacidad administrativa, la primera deriva de un asunto legal, que involucra al Congreso local mediante la diputación local, así como el trabajo de cabildo para dar solución a dicho problema, la segunda variable deriva de la falta de presupuesto para contratar y profesionalizar a personal público. Como se pudo observar en el indicador de eficiencia, la tesorería municipal recibe más ingresos por parte del presupuesto total del municipio, que de lo que recauda, es decir, por sí sola no podría mantenerse a sí misma en operación, atenuando un problema de déficit presupuestario. El embargo y el desalojo son medidas fuertes,

por lo que es necesaria la participación de la policía municipal para llevarla a cabo, con la probabilidad de caer en una situación de violencia.

La coercitividad en las tres causas

La coercitividad para hacer que el ciudadano cumpla con el pago del impuesto predial, se encuentra presente en todas las causas encontradas en esta investigación:

- 1) Económica. Se necesita una coercitividad que cancele la opción de realización de pago, inhibiendo el comportamiento de tratar de evadir pérdidas económicas. El individuo, cumpliendo con lo postulado por Smith, siempre se guiará por el egoísmo y su búsqueda de obtener más ganancias, un medio para obtener ello, es el de evadir y eludir impuestos, conducta permanente en la vida dentro del Estado.
- 2) Política. A pesar de no contar con legitimidad o confianza, el gobierno debe llevar a cabo el Estado de Derecho, y hacer cumplir lo dispuesto en la ley. Pues un gobierno no dará servicios y bienes públicos a su electorado sino a toda la ciudadanía, esto con la finalidad de llevar a cabo el principio de igualdad.
- 3) Administrativa. El gobierno debe contar con la capacidad para exigir el cumplimiento de las normas, para ello, existen sanciones que desmotivan la violación de dichas normas, tales sanciones son llevadas a cabo mediante procedimientos administrativos que están sustentados legalmente y que requieren de recursos financieros, humanos y materiales.

A pesar de que la ilegitimidad o desconfianza fueron consideradas como reemplazo para ser la variable independiente de esta investigación, fueron descartadas por lo siguiente:

Ilegitimidad: a pesar de que un gobierno no cuente con la mayoría relativa o calificada en su llegada, adquiere el uso del poder público y debe ejercerlo para hacer cumplir la ley. Puede que un gobierno cuente con toda la legitimidad de sus representados, sin embargo, quizá éstos se encuentren en situación de pobreza, y aunque quisieran no podrían realizar el pago. La otra opción (desconfianza) también fue desechada, pues es posible que el ciudadano confíe en primera instancia en el gobierno recién llegado, pero si éste no es capaz de recaudar impuestos, no será capaz de brindar servicios públicos suficientes para las demandas públicas, provocando malestar ciudadano.

Ambas variables desechadas son el ideal para llevar a cabo la relación entre gobernantes y gobernados, sin embargo, el diagnóstico indica que se está lejos de alcanzarlo, dejando por ahora la única opción que es la coercitividad, es decir, aún con llegar a gobernar con un 30% de votación, se obtienen las facultades para hacer que ese mismo 30% y el otro 70% que no votó a favor, paguen su impuesto predial.

En otras palabras, esta investigación demostró que, sin importar la desaprobación hacia un gobierno, o la situación económica del sujeto pasivo, si un impuesto está diseñado para ejercer coercitividad que inhiba la racionalidad política y económica del individuo de manera involuntaria, o un tanto inconsciente, logra cumplir con el fin de ser recaudado.

La reglamentación que da origen al mecanismo de recaudación del impuesto predial sigue estando en manos del Congreso local, obligando al municipio a seguir dicha reglamentación. Este mecanismo requiere de recursos tecnológicos por lo que limita a varios municipios a llevarlo a cabo, en este caso, el Ayuntamiento cuenta con los recursos, sin embargo, no cuenta con la legitimidad, ni la capacidad administrativa para coaccionar a la población a través de sanciones contenidas en la ley, mucho menos cuenta con la opción de crear otro mecanismo de recaudación.

¿Cómo romper con el ciclo de la desconfianza-ineficiencia? Este ciclo (véase diagrama 8) puede ser tratado como una correlación, es decir, no se puede saber cuál variable es la que da origen a la otra, pero sí se sabe que a medida que aumente o disminuya una la otra la secundará. Por lo tanto, se puede formular la hipótesis de que, el rompimiento puede surgir desde un gobierno que quizás no cuente con legitimidad, pero que sí ejerza la coercitividad para lograr recaudación y posteriormente resultados que generen confianza y legitimidad, así como puede romperse desde una ciudadanía que promueve, se interesa y vota por un gobierno que haya ganado su confianza y éste llegue con plena legitimidad, lleve a cabo un proceso de gobernanza, así como una ciudadanía que pague su impuesto y contribuciones para apoyar a dicho gobierno.

Un análisis de prospectiva de las Finanzas Públicas y el Federalismo Fiscal

El motivo por el que el Estado surgió fue el de inhibir comportamientos naturales del ser humano, principalmente el de la violencia. Es de suponerse que la presencia del Estado provocaría un proceso histórico de civilización del hombre, para que éste no tuviera los problemas de hace siglos: inseguridad, desigualdad, ignorancia y enfermedad. La adquisición de funciones como la política de seguridad, educación pública y salud, así como la regulación y la participación de la economía, tuvieron que dar como resultado un escenario que requiriera al mínimo la presencia del Estado, con un conjunto de individuos en condiciones de igualdad, pacíficos con conocimiento y bienestar.

Todo ello viene a justificar el argumento de que, la dirección ideal de la humanidad es que cada vez se necesitará menos del Estado, que cada vez hubiera menos fallas de mercado que corregir, que cada vez la inseguridad fuera menor. En este sentido se debería necesitar menos de los impuestos.

Consecuentemente a esto ¿Cuál debería ser el futuro de las Finanzas Públicas?

Nuevamente lo ideal es que los pocos impuestos que se pagaran fueran simplemente una aportación por ser ciudadano y no un gravamen a la actividad económica, es decir, que los ciudadanos tengan un alto grado de consciencia que les permita pagar una aportación al Estado, por el simple hecho de pertenecer a él, sin necesidad de diseñar sistemas fiscales que graven la actividad económica con justificaciones. Es por eso que, aún la legitimidad y la confianza son considerados como propuestas de principios alternos a los que actualmente predominan, para cambiar la percepción que se tiene sobre los impuestos.

Sobre el Federalismo Fiscal

Siguiendo la tendencia de los párrafos anteriores, la meta es que los gobiernos municipales tengan unas finanzas públicas fuertes, que les permitan cumplir con sus funciones de manera eficiente. Derivado de lo observado en el capítulo segundo de esta investigación, las funciones federales y municipales son sumamente importantes, por lo que una propuesta es que los gobiernos estatales se dediquen únicamente a la impartición de justicia, la coordinación y supervisión de los municipios sin alterar su autonomía.

Un Ayuntamiento, al ser el gobierno más cercano al ciudadano, debe ser el que más confianza y legitimidad tenga frente a éste. Los impuestos y derechos en manos de los municipios se basan más en estos dos aspectos que en la coercitividad, por lo que un Ayuntamiento tiene dos caminos: en caso de contar con la confianza y legitimidad, llevar a cabo la recaudación de acuerdo con la normatividad, pero en caso de no contar con ambas, optar por volver la recaudación más coercitiva (sin dejar a opción el pago) para poder lograr resultados, y lograr obtener ambas cualidades.

La cuestión de tener una negativa hacia los impuestos es natural en el individuo u organización debido a las cualidades en el comportamiento económico. Adquirir conciencia de la necesidad de pagar impuestos para la vida dentro del Estado es lo que fortalece la buena recaudación de estos, la decisión de no solo gravar el ingreso o la riqueza directamente, sino también la actividad económica que comprende el consumo, la exportación e importación, los derechos, licencias y permisos, y la tenencia de bienes, fue causada por una negativa a pagar impuestos por causa civil, es decir, por el simple hecho de ser ciudadanos.

Como consecuencia de estos nuevos impuestos, surgieron las sanciones que influyeron en la conducta del sujeto pasivo para cumplir con su pago, sin embargo, estos nuevos sistemas fiscales se volvieron factores para el desarrollo y crecimiento económico dentro de un Estado, por lo que el diseño de un impuesto debe contemplar su efecto en la economía del sujeto pasivo y en la economía dentro del mismo Estado.

Esta investigación argumentó que la coercitividad, a diferencia de la confianza o legitimidad, puede ser efectiva para generar un aumento en el nivel de recaudación. El reflejo de ello es que la coercitividad tiene un sustento legal que genera consecuencias negativas para el incumplimiento del pago. A mayor coercitividad en el diseño del mecanismo, mayor será el nivel de recaudación. Sin embargo, se rescata la curiosa respuesta positiva que han tenido los ciudadanos de municipios donde se dialogó de manera personal para convencer de la importancia del pago de impuesto predial.

Como aportación final, debe buscarse una nueva manera de cobrar el impuesto predial, quizá de manera indirecta como el IVA o IEPS, trasladarlo al consumo u otra actividad económica que garantice su recaudación total, dicho mecanismo debe ser diseñado por la autoridad municipal que estudie las condiciones específicas de su municipio, ya sea rural, semi urbano o urbano. Esto con la misma finalidad de hacer al impuesto menos incómodo para los habitantes del municipio.

La escasa recaudación del impuesto predial puede deberse, entre otras causas, a la heterogeneidad de los municipios, y a las condiciones económicas y culturales políticamente hablando. Es decir, tal heterogeneidad puede no ser propicia para un mecanismo homologado, es decir, habrá municipios a quienes les resulte efectivo el uso del diálogo personal como puede ser en municipios rurales, y habrá municipios donde debido al alto grado de desarrollo urbano sea más exhaustiva dicha acción, optando por nuevos mecanismos que utilicen la tecnología y los servicios que ofrecen las ciudades.

Esta investigación brinda argumentos que pueden motivar nuevas dudas de investigación, así como diagnósticos gubernamentales que se traduzcan en el diseño de nuevos mecanismos de recaudación, que fortalezcan las finanzas públicas municipales y generen un modelo de federalismo fiscal sano, equilibrado, justo y eficiente.

ANEXOS

ANEXO 1. Estructura de Entrevistas:

Funcionario Público

1. Actualmente el Ayuntamiento cuenta con un porcentaje de recaudación del impuesto predial del 50% ¿Cuáles cree usted que sean las causas de este porcentaje de recaudación?
2. ¿Qué repercusiones tiene para la administración municipal una baja recaudación de este impuesto?
3. ¿Cuáles considera son las razones por las que algunas personas NO pagan este impuesto?
4. ¿Qué procede legal y administrativamente cuando un propietario no realiza su pago del predial?
5. ¿Considera que las sanciones son útiles para recabar el impuesto predial?
6. ¿Qué sanciones se imponen ante incumplimiento del pago?
7. ¿Qué considera que se debe hacer para que las sanciones sean un incentivo para fomentar el pago?
8. ¿Cada cuándo se actualiza el registro catastral?
9. ¿Existe, dentro del marco legal, la posibilidad de realizar otro tipo de mecanismo de recaudación de este impuesto?
10. ¿Qué podría proponer para recaudar de una mejor manera el impuesto predial?
11. ¿Cuáles considera que son los obstáculos para recaudar exitosamente este impuesto?
12. ¿Qué opina de que las personas que NO pagan el impuesto predial reciban los mismos servicios públicos que los que SÍ pagan?
13. Tomando como base la tabla de cálculo del impuesto predial ¿Considera que las tarifas sean accesibles para la ciudadanía, es decir, que ésta tenga realmente la posibilidad de pago?
14. Si se considera solamente a la ciudadanía de Cuautitlán Izcalli, ¿cuáles cree usted que sean las razones por las que esta no pague el impuesto predial?

Entrevista no Embargado

1. ¿Cuáles son las razones por las que paga el impuesto predial?
2. ¿Cuáles considera son las razones por las que algunas personas NO pagan este impuesto?
3. ¿Considera la tarifa de este impuesto injusta o excesiva?
4. ¿Cree usted que la sanciones (por ejemplo, el embargo) por no pagar el impuesto predial sea lo adecuado? ¿Cree que pueda tener algún efecto en las personas para que paguen?
5. ¿Qué podría proponer para hacer que los ciudadanos paguen ese impuesto?
6. ¿Considera que lo que las personas pagan de impuesto predial les es devuelto mediante servicios públicos de calidad?
7. ¿Cuál es su opinión general sobre los servicios públicos que proporciona el municipio?
8. ¿Qué opina de que las personas que NO pagan el impuesto predial reciban los mismos servicios públicos que los que SÍ pagan?
9. ¿Confía en que el municipio hace buen uso de los recursos recaudados mediante el cobro del predio?

Entrevista Embargado

1. ¿Qué opina de que los ciudadanos tienen que pagar un impuesto al municipio por su o sus propiedades, mediante el llamado impuesto predial?
2. ¿Cuáles considera son las razones por las que algunas personas NO pagan este impuesto?
3. ¿Cree usted que las sanciones son una vía adecuada para obligar a los ciudadanos a pagar este impuesto?
4. ¿Qué podría motivar a los ciudadanos a pagar este impuesto sin problema?
5. ¿Considera que lo que las personas pagan de impuesto predial es devuelto mediante servicios públicos de calidad?
6. ¿Cuál es su opinión general sobre los servicios públicos que proporciona el municipio?
7. ¿Qué opina de que las personas que NO pagan el impuesto predial reciban los mismos servicios públicos que los que SÍ pagan?
8. ¿Confía en que el municipio hace buen uso de los recursos recaudados mediante el cobro del predio?
9. ¿Sabía usted que anualmente paga más cantidad de dinero por concepto del impuesto al valor agregado?

ANEXO 2. Glosario de Apoyo

Avalúo

Se trata del estudio técnico que permite obtener el valor catastral o comercial de un inmueble y las construcciones que se encuentran adosadas a él, de acuerdo con las características cualitativas y cuantitativas del inmueble objeto de estudio. El avalúo considera, entre otros elementos, el régimen de propiedad, topografía, posición, forma, edad cronológica, grado de conservación y en su caso, el comportamiento del mercado inmobiliario en la zona de ubicación del inmueble en estudio.

Avalúo Catastral

El avalúo catastral se practica cuando la persona física o jurídica colectiva, la dependencia o entidad pública estatal o municipal requiere conocer el valor catastral de un inmueble, principalmente para efecto de la determinación correcta de la base gravable para calcular el monto de pago de impuestos y derechos sobre el bien de que se trate.

El documento expedido establece el valor de un inmueble determinado mediante la aplicación estricta de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones aprobadas por la Legislatura, y las normas, lineamientos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y municipios y el Manual Catastral del Estado de México.

Avalúo Comercial

El avalúo comercial se lleva a cabo cuando la persona física o jurídica colectiva, la dependencia o entidad pública estatal o municipal requiere conocer el valor comercial de un inmueble, primordialmente para efecto de compra-venta, afectación o expropiación.

El documento emitido establece el valor de un inmueble determinado mediante la aplicación de valores comerciales unitarios obtenidos a través de la investigación y estudio de mercado, de valores comerciales de suelo y construcciones realizados en la zona de ubicación del inmueble de que se trate, sujetándose a la normatividad establecida en el Reglamento del Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y Municipios y el Manual Catastral del Estado de México.

Indicador

Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad. Resultado cuantitativo de comparar dos variables. Medida sustitutiva de información que permite calificar un concepto abstracto. Se mide en porcentajes, tasas y razones para permitir comparaciones.

Índice

Coeficiente que expresa la relación entre la cantidad y la frecuencia de un fenómeno o un grupo de fenómenos. Se utiliza para indicar la presencia de una situación que no puede ser medida en forma directa. Es una razón que se utiliza para medir los cambios relativos entre dos periodos. Es un indicador de tendencia central de un conjunto de elementos que generalmente se expresa como porcentaje. Todos los números índice poseen ciertas características en común: Los números índice son razones de una cantidad en un periodo actual referido a otra cantidad en un periodo base. Las razones se expresan como porcentajes, por lo general a la unidad o al décimo más cercano, sin indicar el signo de por ciento.

Registro de Especialista en Valuación Inmobiliaria

Expedición del documento que autoriza a los especialistas para la práctica de avalúos catastrales en el territorio estatal.

Búsqueda y Expedición, sin Certificación, de Información Catastral

Documento oficial expedido en atención a las solicitudes formales realizadas por las personas físicas o jurídicas colectivas, previa acreditación del interés jurídico o legítimo, así como por las dependencias o entidades públicas del ámbito federal, estatal o municipal; mediante el que se proporciona información sobre la clave catastral, el nombre del propietario o poseedor y la ubicación, respecto de un inmueble inscrito en el registro alfanumérico del padrón catastral, realizando una búsqueda o investigación en los padrones de los 125 municipios de la entidad.

Estudio de Valores Unitarios Comerciales de Suelo

Los estudios de valores unitarios de suelo se practican para conocer los valores unitarios comerciales de referencia o rangos de valores comerciales unitarios de suelo, por tramo, localidad, región o polígono, previamente delimitados; en atención a la solicitud debidamente fundada y motivada, presentada por la persona física o jurídica colectiva, la dependencia o entidad pública estatal o municipal.

Principalmente se practica a inmuebles susceptibles de compraventa, afectación, expropiación, áreas de donación, inmuebles en garantía o regularización por diversas causas, a efecto de que el solicitante cuente con un parámetro que le permita realizar una negociación en términos más adecuados.

Renovación de Registro de Especialistas en Valuación Inmobiliaria

Documento mediante el cual se renueva la autorización a los especialistas en valuación inmobiliaria para practicar avalúos catastrales en el territorio estatal, una vez cumplido el término de vigencia del registro anterior y han cumplido con la normatividad aplicable.

ANEXO 3. Solicitudes de información:



"2017, Año del Centenario de las Constituciones Mexicana y Mexiquense de 1917"

H. AYUNTAMIENTO 2016-2018
Tesorería Municipal

Área: Tesorería Municipal
Oficio: TM/22611/2017
Asunto: Contestación

Cuautitlán Izcalli, Estado de México a 04 de septiembre de 2017.

LIC. EDNA PAOLA RAUDA ARANDA
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

En atención a su solicitud con folio 00388/QUAUTIZC/IP/2017 y cumpliendo con el requerimiento en el portal de transparencia y acceso a la información pública donde solicita la siguiente información:

DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA *"foja que tal, quisiera saber cuántos inspectores de tesorería tienen para embargar a los propietarios que no han pagado el predial, y quisiera saber cuántas casas han embargado por no pagar predial." (sic).*

Ai respecto informo que la Tesorería Municipal no cuenta con inspectores que realicen embargos a los propietarios que no han cumplido con el pago del Impuesto Predial, asimismo se advierte que el embargo de bienes que se realiza es Administrativo, puesto que no se ha realizado el apoderamiento de bienes inmuebles.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes.



ATENTAMENTE
"MUNICIPIO CON VALORES"



JUAN CARLOS ZAVALA SANCHEZ
TESORERO MUNICIPAL

PROCESADO

Av. 1º de Mayo #100 Col. Centro Urbano, Cuautitlán Izcalli
Estado de México; CP. 54700
Tel. 558642500



"2017, Año del Centenario de las Constituciones Mexicana y Mexiquense de 1917"

H. AYUNTAMIENTO 2016-2018
Tesorería Municipal

Área: Tesorería Municipal
Oficio: TM/22701/2017
Asunto: Contestación

Cuautitlán Izcalli, Estado de México a 13 de septiembre de 2017.

LIC. EDNA PAOLA RAUDA ARANDA
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

En atención a su solicitud con folio 00390/QUAUTIZCHIP/2017 y cumpliendo con el requerimiento en el portal de transparencia y acceso a la información pública donde solicita la siguiente información:

DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA 1" Buenas tardes. Quisiera obtener la cifra de propietarios que fueron sancionados por no pagar el predial en el año 2016 y lo que va del año 2017, y de esa cifra, cuantos de esos propietarios sancionados, realizaron el pago. También quisiera el número de predios registrados en lo que va de 2017." (sic).

Al respecto informo que la Tesorería Municipal no está facultada para imponer sanción a aquellos contribuyentes que no han cumplido con el pago del Impuesto Predial.

Asimismo, prevengo lo siguiente en cuanto al número de predios registrados:

Predios registrados 2017
157,829

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE
"MUNICIPIO CON VALORES"
TESORERÍA
JUAN CARLOS ZAVALA SÁNCHEZ
TESORERO MUNICIPAL

SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS
MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI
ESTADO DE MÉXICO

RECIBIDO
2017/09/13

Av. 1° de Mayo #106 Col. Centro Urbano, Cuautitlán Izcalli
Estado de México, CP. 54700

Bibliografía

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. (06 de enero, 2016). *Aprovechan contribuyentes descuentos, incrementan recaudación*. (Comunicado de Prensa). Dirección: [http://cuautitlanizcalli.gob.mx/2016/01/06/aprovechan-contribuyentes-descuentos-incrementan-recaudación/](http://cuautitlanizcalli.gob.mx/2016/01/06/aprovechan-contribuyentes-descuentos-incrementan-recaudacion/).

Caballero, E (2006). *Los ingresos tributarios del sector público de México*. México: UNAM

Chávez, P. (2010) *Cómo gobernar un Municipio. Guía básica para gobernar mejor*. México: Editorial Trillas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.

Código Financiero del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo. 2017.

Código Administrativo del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo. 2017

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo. 2017

De Pina, R (2007) *Diccionario de Derecho*. México: Editorial Porrúa.

Escartín, E. (1999). *Historia del Pensamiento Económico. Tema 6: el mercantilismo*. (En línea) Dirección URL: http://personal.us.es/escartin/El_Mercantilismo%20I.pdf

Faya, J. (2008). *Finanzas Públicas*. México: Editorial Porrúa.

Flores Zavala, E. (2000). *Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial Porrúa.

Galindo, M. (2000) *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

Galindo, M. (2003) *Teoría de la Administración Pública*. México: Editorial Porrúa.

González, S. (2015). *Sólo 15% de municipios cobra predial completo: Inegi*. En La Jornada. Sitio Web: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/12/26/solo-15-de-los-gobiernos-municipales-cobran-predial-inegi-2246.html>.

Groves, H. (1972) *Finanzas Públicas*. México: Editorial Trillas.

Grupo de Trabajo y Estudio "Democracia y Socialismo". (2001). *Presupuesto Participativo*. En línea. Dirección URL: <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>

Heinz, D. (2001) *Nueva guía para la investigación científica*. México: Editorial Ariel.

IEEM. *Estadística y Cartografía Electoral*. 7 de diciembre de 2017. (En línea). Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>

INAP. (2009). *Guías Técnicas para la administración Pública Municipal*. México: INAP.

INE. (2013) *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: INE

INEGI. (2017). *Programa de Modernización Catastral*. 28 de agosto de 2017, de INEGI Sitio web: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/modernizacioncatastral.aspx>

INEGI. *Censos de gobierno. Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales*. 5 de diciembre del 2017 (En línea) Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>

Instituto Municipal de Planeación (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016 2018. Cuautitlán Izcalli: Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

Instituto Mexicano de Catastro A.C. (2007). *La reforma del impuesto predial en México*. X seminario sobre catastro inmobiliarios. México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (1995). *Guía Técnica 1: Historia del Municipio Mexicano*. México

Manual de Planeación, Programación y Presupuesto Municipal Para El Ejercicio Fiscal 2017. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo. 2016

Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. México: Editorial elaleph.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2016). Estadísticas tributarias. Sitio Web: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Ponce de León, R (2011) *La Administración Pública en México*: México: Editorial Porrúa.

Pratt, H. (1997) *Diccionario de Sociología*. México: Fondo de Cultura Económica.

SAIMEX (2016) Folio 00256/CUAUTIZC/IP/2016. Cuautitlán Izcalli: SAIMEX.

Ubiarco, J. (2009) *El Federalismo en México y los problemas sociales del País*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Universidad Nacional Autónoma de México. (2015). *La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010*. México: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.