



**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**  
**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y**  
**POSGRADO**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES**  
**ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS Y**  
**SOCIALES**



**EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO**  
**DE NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO 2005-2010. UNA VISIÓN DESDE EL**  
**FEDERALISMO FISCAL.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL**

**PRESENTA:**

**JUAN CARLOS ALBARRÁN SALDAÑA**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ**

**MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE 2012**



# INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

## ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México D.F. siendo las 10:00 horas del día 31 del mes de Octubre del 2012 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:  
Eficiencia en la recaudación del impuesto predial en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México 2005-2010. Una visión desde el federalismo fiscal

Presentada por el alumno:

Albarrán Saldaña Juan Carlos  
Apellido paterno Apellido materno Nombre(s)  
Con registro: B 1 0 1 2 9 9

aspirante de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

### LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

*Miguel A. Vite*

Dr. Miguel Ángel Vite Pérez

*Héctor Marcos Díaz Santana*  
Dr. Héctor Marcos Díaz Santana  
Castaños

*Miguel Altamirano Santiago*  
Dr. Miguel Altamirano Santiago

*Rodrigo Huerta Cuervo*  
M. en C. Rodrigo Huerta Cuervo

*Octavio Augusto Palacios Sommer*  
M. en E. Octavio Augusto Palacios  
Sommer

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

*Zacarias Torres Hernández*

Dr. Zacarías Torres Hernández



**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**  
**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**

**CARTA CESIÓN DE DERECHOS**

En la Ciudad de México, D. F. el día 15 del mes de Noviembre del año 2012, el (la) que suscribe Juan Carlos Albarrán Saldaña alumno (a) del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal con número de registro B101299, adscrito al Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales-CIECAS, manifiesta que es autor (a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de el Dr. Miguel Ángel Vite Pérez y cede los derechos del trabajo intitulado "Eficiencia en la recaudación del impuesto predial en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México 2005-2010. Una Visión desde el Federalismo Fiscal", al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección [alsajuca@yahoo.com.mx](mailto:alsajuca@yahoo.com.mx) . Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

Juan Carlos Albarrán S.  
Juan Carlos Albarrán Saldaña  
Nombre y firma

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios gracias por darme la oportunidad de estar aquí y poder lograr una meta más en mi vida.

A mi esposa Eunice Angélica García Pérez por tu confianza, orientación, paciencia, consejos y amor hacía mí, gracias.

A mi papá, mamá y hermanos por sus ánimos y apoyo incondicional.

A mi director de tesis, el doctor Miguel Ángel Vite Pérez por su apoyo, consejos, críticas constructivas y paciencia para la culminación de este trabajo.

Al Licenciado Daniel Flores Casillas por sus consejos y apoyo incondicional para la elaboración de este trabajo.

A los miembros de la comisión revisora por su tiempo y dedicación.

- Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños
- Dr. Mijael Altamirano Santiago
- Dra. María del Pilar Longar Blanco
- Mtra. Rocío Huerta Cuervo
- Mtro. Octavio Augusto Palacios Sommer

## **RESUMEN**

El municipio de Nezahualcóyotl para poder cumplir con sus obligaciones políticas, económicas y sociales realiza una serie de actividades que le permiten allegarse los recursos necesarios para su cumplimiento, dichas actividades y recursos están limitados por el actual Federalismo Fiscal en México, ya que es en éste en donde quedan establecidas las potestades tributarias y principales fuentes de ingreso de los tres niveles de gobierno. En la primera parte, el presente trabajo realiza una revisión del Federalismo Fiscal en México para poder entender las fuentes de ingresos y las alternativas de financiamiento del municipio de Nezahualcóyotl; en la segunda parte se realiza un análisis de las finanzas públicas del municipio con la finalidad de conocer sus principales fuentes de ingresos y determinar la dependencia financiera de los recursos federales, así como, la importancia de la recaudación del impuesto predial en los ingresos propios del municipio durante el período 2005-2010. En el tercer capítulo se analiza la eficiencia en la recaudación del impuesto predial, al ser este el impuesto que proporciona mayor ingreso al municipio con un costo administrativo muy bajo, promoviendo la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, para conocer sus alcances y limitaciones, proponiendo alternativas para la mejora de su recaudación.

## **ABSTRACT**

**This work has as main objective to determine the efficiency of collection of property tax in the municipality of Nezahualcóyotl, in order to propose alternatives to increase it. To achieve this, the work is divided into three chapters. The first is a description of fiscal federalism in Mexico highlighting their strengths and weaknesses, as well as the main demographic characteristics of the municipality of study, the second chapter discusses municipal public finances to meet the financial autonomy of federal transfers, and the importance of the collection of property taxes on their own income from it. Finally, in the third chapter contains a detailed description of the criteria established in the municipality to determine the amount of property taxes, as well as measuring the collection efficiency in the study period, ending with a survey that outlines because people do not pay on time this contribution.**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
--------------	---

### **CAPÍTULO 1. El Municipio de Nezahualcóyotl en el Marco del Federalismo Fiscal**

1.1	Origen del Municipio de Nezahualcóyotl	12
1.2	Ubicación Geográfica	13
1.3	Demografía Municipal	13
1.4	Características de la Economía Municipal	14
1.5	Conceptualización del Federalismo	15
1.5.1	Aspectos y Elementos que conforman un Estado Federal	16
1.5.2	Teorías de Apoyo al Federalismo Fiscal	18
1.6	Federalismo y Descentralización Fiscal	19
1.7	Institucionalidad del Federalismo Mexicano	20
1.7.1	Objetivos del Federalismo Fiscal	23
1.7.2	Artículo 115 Constitucional	24
1.8	Estructura del Federalismo Fiscal	26
1.9	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	27
1.9.1	Objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	29
1.10	Coordinación Fiscal	30
1.10.1	Participaciones a Estados y Municipios	30
1.10.2	Colaboración administrativa	34
1.10.3	Organismos en materia de coordinación	34
1.11	Aportaciones Federales	37
1.12	Las finanzas municipales y su relación con el Federalismo Fiscal	38
1.13	Los impuestos en el marco federalista	41

### **CAPITULO 2: Las Finanzas Públicas Municipales**

2.1	Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal	47
2.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	47
2.1.2	Constitución Política Estatal	48
2.1.3	Ley de Hacienda Municipal	50
2.1.4	Ley Orgánica Municipal	51
2.1.5	Ley de Ingresos Municipales	52
2.1.6	Ley de Coordinación Fiscal	53
2.1.7	Presupuesto de Egresos Municipal	53
2.2	Fuentes de Ingreso	54
2.2.1	Ingresos Propios	56
2.2.2	Transferencias de Recursos	56
2.3	Composición de la Hacienda Municipal Nezahualcóyotl 2005-2010	63
2.4	Ingresos Totales Nezahualcóyotl 2005-2010	64
2.5	Egresos Totales Nezahualcóyotl 2005-2010	65
2.6	Deuda Pública Nezahualcóyotl 2005-2010	66
2.7	Integración y Dependencia Municipal de Nezahualcóyotl 2005-2010	67
2.8	Estructura Ingresos Propios Nezahualcóyotl	69

**CAPITULO 3: Eficiencia en la Recaudación del Impuesto Predial en el Municipio de Nezahualcóyotl 2005-2010**

3.1	Impuesto predial	
3.2	Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México	72
3.3	Objeto y sujeto del impuesto predial y esquemas de tributación	72
3.4	El marco legal del impuesto predial en el Estado de México	74
3.4.1	Código Financiero del Estado de México	77
3.5	La estructura y composición del impuesto predial	77
3.6	Padrón catastral Nezahualcóyotl	80
3.7	El padrón fiscal	82
3.8	Los valores unitarios de suelo y construcción	85
3.8.1	Colonia catastral tipo área de valor	87
3.8.2	Colonia catastral tipo corredor de valor	90
3.9	Determinantes de la eficiencia de recaudación	91
3.10	Evolución del padrón catastral	92
3.11	Recaudación del impuesto predial	93
3.12	Eficiencia en la recaudación del impuesto predial	97
3.13	¿Por qué la gente no paga su impuesto predial?	101
		105
	CONSIDERACIONES FINALES	
	GLOSARIO	118
	APÉNDICE ESTADÍSTICO	121
	BIBLIOGRAFÍA	125
		132

## INTRODUCCIÓN

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

La mayoría de los estudios realizados sobre federalismo fiscal mexicano, se han enfocado esencialmente a analizar su estructura económica, política y jurídica, así como sus aspectos funcionales, poniendo gran énfasis en la forma en que se reparten las participaciones y las aportaciones federales entre los gobiernos locales<sup>1</sup>. Otra línea de investigación en torno al federalismo se ha enfocado al municipio como la parte medular del mismo.

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

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

---

<sup>1</sup> BANOBRAS “Manuales para la gerencia municipal “Hacienda pública municipal: fuentes de ingresos y alternativas de financiamiento” México 2001.

dependencia financiera que hoy en día tienen los gobiernos estatales y municipales en materia de ingresos.<sup>2</sup>

Los impuestos que gravan a la propiedad inmobiliaria tradicionalmente han correspondido en lo que a la recaudación se refiere a los gobiernos municipales, siendo éste una de las fuentes más importantes que poseen los gobiernos subnacionales de hacerse de recursos. El más importante es el impuesto predial, que grava a la propiedad o posesión del suelo y construcciones.

En sentido estricto, es de suma importancia para los municipios, en cuanto a la captación de sus recursos, el impuesto predial, ya que representa el principal tributo a la propiedad inmueble, siendo el impuesto que proporciona mayor ingreso a los municipios con un costo administrativo muy bajo, promoviendo la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, pues promueve la aplicación de tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas con baja capacidad de pago.<sup>3</sup>

Al igual que la recaudación fiscal federal, el ámbito de la recaudación municipal observa niveles de recaudación muy bajos, especialmente en las dos contribuciones básicas como lo son: impuesto predial y derechos de agua. Acerca de las causas que inciden en este bajo desempeño tributario en el ámbito municipal, existe un diagnóstico general, elaborado por la Comisión Técnica de la cuarta Convención Nacional Hacendaria, donde se enumera y destacan los factores que han impedido el crecimiento de la Administración Hacendaria Municipal en el ámbito de la planeación, organización, dirección y control, registro de contribuyentes, recepción de pagos, control de obligaciones fiscales, contabilidad de la recaudación y colaboración administrativa en la recaudación de contribuciones de otro nivel de gobierno.<sup>4</sup>

Una de las causas de la precariedad de las finanzas públicas municipales es la baja eficiencia recaudatoria de los municipios. Esta eficiencia se expresa, en primer término, en la capacidad que tienen los ayuntamientos para obtener una magnitud considerable de ingresos propios y el peso que estos representan en el ingreso total, en la medida en que las fuentes de estos ingresos son las que están a cargo de los gobiernos municipales y, por tanto, es ahí el único ámbito en donde pueden incidir de manera directa sobre el volumen de recursos que captan. Hay que aclarar que el concepto de “Ingresos Propios” (IP) se constituye por la suma de la recaudación de los Impuestos

---

<sup>2</sup> Convención Nacional Hacendaria: Modernización del sistema de recaudación municipal

<sup>3</sup> SERNA DE LA GARZA, José María. “Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo fiscal en México” México D.F. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004

<sup>4</sup> [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx) y CONAGO 2007

Municipales, de los Derechos, los Productos, los Aprovechamientos y las Contribuciones de Mejoras.<sup>5</sup>

Se escogió el municipio de Nezahualcóyotl como caso de estudio por la importancia que tiene en la zona; éste se ubica en el Estado de México en la zona centro del país, que corresponde a la zona metropolitana del Valle de México, tiene una población de 1 110 565 habitantes (2010), de acuerdo a datos del INEGI y se considera un municipio central por ser un municipio en “donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona metropolitana”<sup>6</sup>, el Distrito Federal. Se caracteriza por compartir una conurbación intermunicipal, con otras localidades, como lo son los municipios de Ecatepec, La Paz, Chimalhuacán y Atenco; las delegaciones del Distrito Federal: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztapalapa e Iztacalco.

Es por ello, que el trabajo de investigación tiene como principal propósito, la elaboración de un análisis sobre la importancia que tiene la recaudación de los ingresos propios para las finanzas públicas municipales, examinando la recaudación de el impuesto predial en el municipio de Nezahualcoyotl bajo el esquema de recolección de recursos establecido en el mismo, dadas las dimensiones del municipio y los valores catastrales en el mercado, considerando sus alcances y limitaciones, y que representa este impuesto para el federalismo fiscal en México, que es un instrumento de desarrollo regional.

En particular se pretende analizar las Finanzas Públicas del Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, considerando las potestades tributarias y transferencias federales al municipio establecidas en el actual Federalismo Fiscal, para poder determinar la importancia del impuesto predial en los ingresos propios del municipio, así como, la eficiencia en la recaudación del mismo y proponer alternativas para incrementarla.

Lo anterior con la finalidad de corroborar o desechar la hipótesis planteada y que menciona:

La eficiencia recaudatoria del impuesto predial en el municipio de Nezahualcóyotl es limitada, bajo el esquema de recaudación de recursos establecido, dadas las dimensiones del mismo y los valores establecidos de la propiedad; debido a la falta de planeación, organización, registro de contribuyentes y cobro coactivo, generando una dependencia en las finanzas públicas municipales de las transferencias federales determinadas en el Federalismo Fiscal actual.

---

<sup>5</sup> [www.eumed.net/libros/2010c/755/La%20Eficiencia%20Recaudatoria%20municipal.htm](http://www.eumed.net/libros/2010c/755/La%20Eficiencia%20Recaudatoria%20municipal.htm)

<sup>6</sup> SEDESOL, CONAPO, INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007, pp. 183 ill.

## **CAPITULO I EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYÓTL EN EL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL**

### **1.1 Origen del municipio de Nezahualcóyotl**

El actual territorio ocupado por el Municipio de Nezahualcóyotl era parte del antiguo Lago de Texcoco, desecado durante siglos, proceso acelerado con la terminación de las obras del Gran Canal y de un amplio sistema de desagüe general de la Cuenca de México inaugurado el 17 de marzo de 1900.<sup>7</sup>

Este proceso liberó terrenos de propiedad federal, que desde 1917, el entonces presidente Venustiano Carranza, mediante acuerdo presidencial del 16 de Agosto, mandó practicar deslinde y medir los terrenos desecados para precisar la propiedad que correspondía a la nación y poder utilizarlos y venderlos.

Un primer asentamiento ocurrió en 1933, y para evitar que las colonias se inundaran fue construido el Bordo de Xochiaca, con lo cual se estimuló la afluencia de habitantes que buscaban terrenos a bajo costo, pero que carecían de servicios. El doblamiento siguió, entre 1945-1946 se formaron las colonias del Vaso de Texcoco. Estas colonias fueron: Juárez Pantitlan, México y El Sol, colonias proletarias creadas por Decreto del presidente Manuel Ávila Camacho.

Hacia 1949 había 2,000 habitantes; en 1954 ascendían a 40,000, lo que representó una tasa media de crecimiento demográfico de 82%. En 1950 había ya 33 colonias, y continuaba la creación de fraccionamientos.

Nezahualcóyotl nace el 23 de Abril de 1963 como el municipio número 120 del Estado de México. Los habitantes que en 1960 ascendían a 80, 000, solicitaron su municipalización para separarse del municipio de Chimalhuacan, aduciendo que la solución de los problemas estaba en manos de los propios colonos. El municipio de Nezahualcóyotl nace de una decisión del Gobierno del Estado de México, fundamentada en algunas organizaciones de colonos.

---

<sup>7</sup>Una concisa narración de este proceso se encuentra en: GRACIA Luna Margarita y GUTIERREZ Arzaluz Pedro "Nezahualcóyotl Monografía Municipal". México Coedición AMECRON y el Instituto de Cultura Mexiquense del Gobierno del Estado de México, 1999. pp. 91-95.

## **1.2 Ubicación Geográfica**

El municipio de Nezahualcóyotl tiene un territorio de 63.44 kilómetros cuadrados de los cuales 51.57 son de uso urbano (81%) y 11.87 kilómetros cuadrados corresponden a la zona federal del Vaso de Texcoco, lo que corresponde al 9.4% del total de territorio del Estado de México, y se asienta en la porción oriental del Valle de México, en lo que fuera el lago de Texcoco. Limita al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del Lago de Texcoco; al noroeste con la delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal; al noreste con los municipios Texcoco y San Salvador Atenco; al este con los municipios La Paz y Chimalhuacán; al oeste con las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza y al sur con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco del Distrito Federal y el Municipio Los Reyes la Paz.

## **1.3 Demografía municipal**

El municipio de Nezahualcóyotl tiene una de las más altas tasas de densidad de población del país y del mundo, concentrando a 19,324 habitantes por kilómetro cuadrado; el municipio (el número 120 en el Estado de México) está conformado por 85 colonias, y lo habitan, según el último censo sociodemográfico del año 2010 efectuado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI) 1 109 363 personas, de las cuales hay 94 hombres por cada 100 mujeres. Siendo el cuarto municipio más poblado de la República Mexicana (ver cuadros 1 y 2 del apéndice estadístico).

Es importante señalar que la población que habita en el municipio en su mayoría concurre a trabajar en actividades fuera del mismo: principalmente a las zonas de servicios e industrias del D.F., Texcoco y Ecatepec, considerados como sus mercados de trabajo naturales.

El número de habitantes en el municipio de Nezahualcóyotl, según cifras oficiales ha venido decreciendo, no obstante, el crecimiento de la población del municipio de Nezahualcóyotl ha sido explosivo (15.9%), casi cinco veces más que el promedio nacional (3.5%) debido a que se constituyó en la zona natural de alojamiento de trabajadores que demandaba la industria y los servicios en el Distrito Federal. En la última década la población no solo no creció, sino que ha disminuido en un 5% (ver cuadro 3 apéndice estadístico).

Por otro lado y según los datos proporcionados por el INEGI, para el año 2010 la población mayor de 12 años, en edad de trabajar ascendió a 904,665 personas. De estas, 86,681 estaban ocupadas en

41,226 establecimientos. Cabe destacar que del total de personas en edad de trabajar, sólo entre un 9 y 12% están empleadas en la economía interior de Nezahualcóyotl principalmente en establecimientos industriales y de servicios

#### **1.4 Características de la Economía Municipal**

Para poder conocer las principales características de la economía del municipio de Nezahualcóyotl es necesario realizar una revisión general de los diferentes sectores económicos que en el se desarrollan. Por un lado, la actividad industrial manufacturera se encuentra muy poco desarrollada en el municipio en estudio. El valor agregado de las manufacturas es de apenas 838,216 millones de pesos comparado con Tlalnepantla que asciende a 9,772, 184 millones de pesos, a pesar de tener un mayor número de unidades económicas, es decir, Nezahualcóyotl apenas representa el 0.8% del total de la industria del Estado de México., siendo Tlalnepantla el primer lugar en el Estado de México con un 22% del total de la industria (ver cuadro 4 apéndice estadístico).

Por lo que respecta al comercio, el municipio de Nezahualcóyotl ocupa el sexto lugar en Valor Agregado por los establecimientos comerciales presentando 2, 076,252 millones de pesos en este rubro, aportando el 5.6% del total de Valor Agregado al Estado de México, lo que nos indica que en Nezahualcóyotl la actividad comercial esta más desarrollada, que la manufacturera en la que se ocupa el lugar 19 en la aportación al valor agregado total. Además de ser el primer lugar a nivel estatal en cuánto al número de unidades económicas dedicadas a la actividad comercial (ver cuadro 5 apéndice estadístico).

El valor agregado comercial del municipio en estudio alcanzó en el año 2010 la cantidad de 2,076 millones de pesos, que equivale al 21% del municipio más productivo, Tlalnepantla (9 954,354 millones de pesos) Entonces, la economía de Nezahualcóyotl equivale en términos comerciales a una quinta parte, y en menos de una centésima porción en producción manufacturera, respecto de la economía de Tlalnepantla.

Por otra parte, los establecimientos dedicados a la actividad de los servicios en el municipio de Nezahualcóyotl, después del comercio, son los más importantes. Al producir un valor agregado para el año 2010 de 684 millones de pesos, comparados con el municipio mexiquense más importante en este rubro, Naucalpan (3 703, 912 millones de pesos), representando el 18.5%.Teniendo la característica al igual que las actividades anteriores de poseer un mayor número de establecimientos

en su territorio dedicados a dicha actividad, solo por debajo del municipio de Ecatepec de Morelos. En el municipio de Nezahualcóyotl los establecimientos son más pequeños y su productividad es más baja que Naucalpan (ver cuadro 6 apéndice estadístico).

Para el año 2010, las personas ocupadas en establecimientos radicados en el municipio de Nezahualcóyotl ascendieron a 86 mil, lo que indica que más de 400 mil personas se ocupan en otras actividades, la mayor parte fuera del municipio. El cuadro 7 nos proporciona información acerca de las actividades económicas principales; los sectores comercio e industrias manufactureras son las actividades que absorben más personal de Nezahualcóyotl, le siguen los transportes, servicios de hoteles y restaurantes, gobierno y la construcción.

Destacando que del total de las escuelas establecidas en el municipio que son 902: 712 son públicas y 190 privadas

### **1.5 Conceptualización del Federalismo.**

El federalismo alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. Los sistemas federales existen en la mayor parte del mundo y se encuentran muy desarrollados en los países altamente industrializados. Una de las teorías más importantes de dicho federalismo, es la de el federalismo fiscal, que es una de las partes más importantes de las finanzas públicas y que principalmente analiza los problemas fiscales que se presentan en los países cuya estructura de gobierno es federal involucrando simultáneamente aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros, así el federalismo puede enfocarse como un arreglo espacial del poder político entre gobiernos.

Para poder tener una concepción sobre el federalismo es necesario considerar en su definición por lo menos 2 ideas centrales como lo son la división específica de competencias y disposiciones para el ejercicio de la autoridad en áreas de competencias concurrentes, así como una cláusula que otorga poderes a los estados y municipios para actuar en las áreas no reservadas a la federación. Bajo este orden de ideas, es necesario considerar para la creación de las reglas en las que operan los diferentes ámbitos de gobierno una serie de principios que tienen como finalidad el atender y solucionar la

problemática de las áreas de la función pública. Los principios sobre los que se fundamenta el federalismo son los siguientes:

**Principio de Subsidiariedad:** Hace referencia a la estructura que definirá las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional. Dentro de este principio se tienen como principales funciones el principio de legitimación política y el principio operacional, el cual se relaciona estrechamente con el criterio de eficiencia económica.

**Principio de Legitimación Política:** Por este principio la subsidiariedad propone centrar los esfuerzos en áreas delimitadas en la que su acción sea más eficaz. Bajo este principio se introduce la idea de distribuir el poder entre la federación, el estado y el municipio, con la finalidad de eliminar el problema de usurpación de las competencias que la Constitución Política ha otorgado a las entidades federativas y municipios.

**Principio Operacional:** Bajo este principio la subsidiariedad limita las competencias de la federación en las áreas en que pueda probar su intervención. Se trata de que las acciones de la federación no sustituyan a las de los estados y municipios, sino de que las complementen y las enriquezcan de una manera cualitativa.

**Principio de Solidaridad:** Este principio establece en materia de bienes y servicios un mecanismo financiero bajo el cual en un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de recursos similares, tanto propios como transferencias para cubrir el mismo nivel de necesidad que competen a ese mismo ámbito de gobierno.

**Cláusula del Federalismo:** Por último, esta cláusula es un argumento a favor de los estados y municipios, al describir que en un sistema federal, los estados y municipios no son solo aparatos administrativos, ya que son el medio por el cual se deben incluir políticas que permitan promover el desarrollo y poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

### **1.5.1 Aspectos y Elementos que conforman un Estado Federal**

Para poder entender y formular de una manera más clara el concepto de federalismo es necesario conocer y tomar en cuenta los aspectos y elementos que conforman un estado federal. Los aspectos que conforman un estado federal son los siguientes:

\*Jurídicos: Principalmente se componen por la Constitución Política, la autonomía de los estados, la participación de los estados en los cambios del orden jurídico federal y el funcionamiento del país, así como los decretos presidenciales.

\*Económicos: Aquí se incluye todo lo referente al presupuesto público, la planeación, programación y presupuestación de recursos, asignación de recursos y la coordinación en el gasto, entre otros.

\*Fiscales y Financieros: Principalmente se refieren a la aplicación de recursos, a la autonomía financiera, así como las fuentes tributarias y garantías de crédito.

\*Políticos: Comprenden desde la autonomía financiera, la pluralidad política, participación política, el mejoramiento del sistema federal, así como la alternancia política principalmente.

\*Administrativos: Se refieren a la coordinación administrativa y a la administración pública, así como al mejoramiento institucional y la desregulación.

Así mismo, es importante tener presente los elementos de conformación de un estado federal ya que son los que van a determinar el camino y el funcionamiento del federalismo, los principales elementos de un estado federal son:

- La Constitución Política que determina la relación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, estas últimas de una forma delegada y subordinada, pero coordinadas entre sí.
- Las entidades federativas con autonomía, establecida en la propia Constitución Federal, que poseen su Constitución para conducir su régimen interno. Es decir no dependen totalmente del gobierno federal. Las entidades federativas juegan un papel muy importante en el proceso de reforma constitucional, a su vez poseen recursos para satisfacer sus necesidades internas.
- Existe la presencia de un Sistema de Coordinación Fiscal entre los tres órdenes de gobierno como lo son el federal, estatal y municipal.

- Existencia de un acuerdo por medio del cual las entidades federativas pueden unirse al Sistema de Coordinación Fiscal de una manera voluntaria.<sup>8</sup>

### **1.5.2 Teorías de Apoyo al Federalismo Fiscal.**

El federalismo es una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. El federalismo se apoya en diversas teorías de la economía pública, como lo son las teorías de los bienes públicos, en particular la de los bienes públicos locales, así como el modelo de Tiebout, que estudia la problemática de la provisión de los bienes públicos por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales, así como el conocer la forma de provisión de los bienes de manera que sea mas eficiente.<sup>9</sup>

Otra teoría es la de la Incidencia Fiscal, la cual analiza la capacidad de pago de los gobiernos locales en lo que se refiere a su contribución en los impuestos federales. Por medio de esta teoría es factible conocer la capacidad de pago de los gobiernos locales, la capacidad de endeudamiento de los mismos, qué gobiernos deben recibir más ayuda fiscal, así como los criterios que regulan las relaciones financieras intergubernamentales.<sup>10</sup>

También se apoya en la teoría de la Elección Pública, la cual estudia en esencia el papel de los procesos políticos que determinan en gran medida el presupuesto federal, las participaciones a los estados de la federación y las negociaciones sobre la responsabilidad del gobierno federal para proveer los bienes y servicios públicos.

Para José Ayala Espino, el Federalismo implica orgánicamente una colaboración del conjunto federado en la formación y participación de los recursos del estado mexicano. Un mejor federalismo en materia fiscal tiene dos perspectivas a contabilizar: las garantías para que en el ámbito de competencias de sus gobiernos puedan constituirse haciendas públicas consistentes y, la formación de recursos comunes que permitan, por una parte, sustentar los

---

<sup>8</sup> Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. México. Facultad de Economía UNAM 2001. Pág. 350

<sup>9</sup> Stiglitz Joseph, "La economía del Sector Público" Universidad Stanford, España 2000, Tercera Edición, Editorial A. Bosch.

<sup>10</sup> Lomeli Vanegas, Leonardo. "Coloquio de Federalismo Fiscal y Federalismo Social" Secretaria de Desarrollo Social. UNAM C.U. 2004.

programas de gobierno de la federación, dirigidos por el gobierno federal, y por otra, apoyar a las entidades menos favorecidas en sus procesos de desarrollo social y económico.<sup>11</sup>

## **1.6 Federalismo y Descentralización Fiscal**

Como ya se había mencionado anteriormente, el federalismo fiscal es un proceso económico y político que muestra los costos y beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de administración pública, vigilancia y control del gobierno y en la toma de decisiones. Es la forma para que los municipios presenten una mayor disponibilidad de recursos financieros-presupuestarios para cubrir sus servicios de interés social en su territorio.

La descentralización política, económica y administrativa plantea la posibilidad de mejorar la eficiencia y equidad de las relaciones intergubernamentales, ya que una política de descentralización fiscal representa la búsqueda de una adecuada localización por nivel de gobierno de los impuestos y del ejercicio del gasto público.

Para poder lograr un fortalecimiento del federalismo y una modernización del estado, el gobierno federal ha realizado grandes esfuerzos por lograr una descentralización de la vida nacional que permita promover el desarrollo regional equilibrado y evite que las actividades públicas se centren en la capital del país. En teoría, dicha descentralización reduciría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, y con ello poder mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales.

La descentralización no puede ser ilimitada, debido a la existencia de problemas en escala, así como restricciones, Musgrave señala que la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, sin embargo, esto significa pérdidas en las funciones de estabilización y distribución.<sup>12</sup> Se menciona que una profunda descentralización y federalización en la distribución de recursos, afectaría a los gobiernos

---

<sup>11</sup>Ayala Espino Jose, Op Cit.. Pág. 349.

<sup>12</sup>Díaz Cayeros, Alberto. "Sobrevivencia Política y Asignación de Recursos en el Sistema Federal Mexicano", Rogelio Arellano (comp), México hacia un nuevo federalismo fiscal, El Trimestre Económico. FCE, México 1996.

locales más pobres y con ello se incrementaría la desigualdad social entre los estados que conforman a la federación.

Por un lado, una estructura crecientemente descentralizada no resuelve los problemas de externalidades entre los gobiernos que conforman a la federación, además se pueden generar conflictos interjurisdiccionales, obstaculizando con ello los arreglos institucionales y sociales de las jurisdicciones locales. Por el otro, el cobro de impuestos en la descentralización podría producir un efecto negativo en la carga fiscal del gobierno, afectando negativamente la capacidad del gobierno para realizar sus funciones de estabilización y distribución.

Entre las principales ventajas que se pueden adquirir al adoptar una estructura funcional descentralizada son: Generar una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales dada su mayor disposición de información, poder tener una toma de decisiones más rápida, así como una mayor iniciativa individual, entre otras.

A su vez, el federalismo fiscal trata de garantizar una mayor equidad fiscal en lo que a las transferencias, subsidios y participaciones se refiere, además de ser un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias fiscales de un gobierno local, debido a la existencia de problemas demográficos, desastres naturales, problemas sociales, escasez de recursos naturales e incapacidad administrativa para cobrar impuestos entre otros.

## **1.7 Institucionalidad del Federalismo Mexicano**

La institucionalidad del federalismo mexicano se da con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que organiza a los poderes federales y a sus estados asociados, es precisamente con la Constitución donde se inicia la creación de un estado federal. Para Francisco Faya “La Constitución escrita es el indispensable documento que permite conocer con absoluta precisión, la forma como están estructurados los poderes públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al poder federal y legitimar las competencias de los estados”<sup>13</sup>

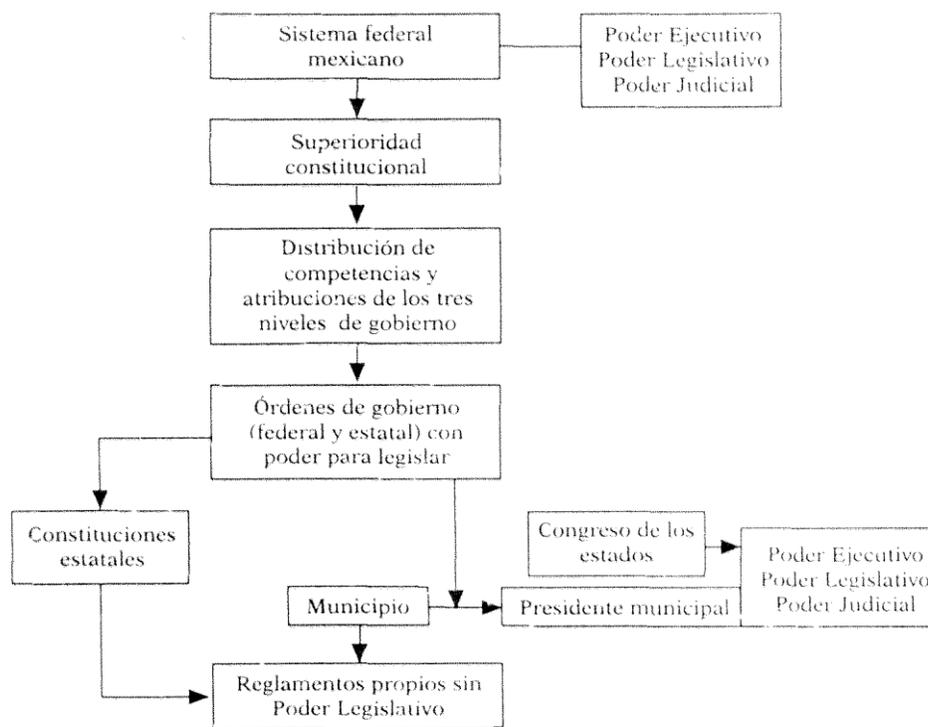
Retomando lo anterior, podemos decir que el pacto federal queda consagrado en la Constitución de 1917, otorgando a los estados la seguridad de que los poderes de la Unión

---

<sup>13</sup> Díaz Cayeros Alberto. Op Cit.. p. 354

no tendrán mas actividad que la que se encuentra definida y pactada en la Constitución. A su vez, las Constituciones de los estados como expresión de la soberanía y autonomía forman parte del orden jurídico del país, y deben sujetarse a los lineamientos de la Constitución Federal. La supremacía de la Constitución Federal sobre las constituciones estatales, garantiza la eficacia del federalismo, permitiendo con ello el ejercicio de la soberanía de los estados.

Los siguientes esquemas nos muestran la organización del Federalismo Mexicano, así como la jerarquización de las leyes que lo rigen.



Fuente: AYALA ESPINO, José. "Economía del Sector Público Mexicano" UNAM. Editorial Esfinge. 2001



Fuente: AYALA ESPINO, José. “Economía del Sector Público Mexicano” UNAM. Editorial Esfinge. 2001

El sistema federal mexicano reconoce la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre las constituciones estatales, las cuales no pueden contradecir lo escrito en la primera. Es la propia Constitución la que determina las competencias y atribuciones de los tres niveles de gobierno, reconociendo a su vez la existencia de los niveles de gobierno federal y estatal para poder legislar. Cada estado cuenta con su propia Constitución, sus reglamentos y Congresos para poder legislar internamente.

En el actual sistema del gobierno federal existen intereses comunes entre los órdenes de gobierno que conforman el federalismo, entre los principales se encuentran los siguientes: la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional, la autonomía política y financiera, la mayor participación democrática, eficiencia administrativa y la facultad de atender desequilibrios regionales en materia de distribución de ingreso. Es por ello que las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales, constituyen una derivación de las acciones que pueden realizarse en el sistema federal.

En este plano, José Ayala Espino menciona que “El estado central deriva de un orden supremo que es la Constitución, la cual, establece un solo orden jurídico válido para todo el territorio nacional. En lo jurídico y en lo político, es decir, del acuerdo que hace posible la vida nacional hasta las normas inferiores, que regulan aspectos particulares, forman una estructura jerarquizada y centralizada”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ayala Espino José Op. Cit.; Pág. 357

Algunos aspectos importantes derivados de la Constitución de 1917 sobre el federalismo fiscal son los siguientes: La existencia de dos órdenes jurídicos como lo son el federal y el estatal, así como tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Existe también la coexistencia de dos sistemas constitucionales como lo son la Constitución Federal y las constituciones estatales, presentándose la supremacía de la Constitución Federal.

En México, el federalismo esta integrado por estados libres y soberanos , que tienen como principales elementos la población, territorio y poder público. Los estados adoptan una forma de gobierno republicana, democrática y representativa. Otro aspecto importante derivado de la Constitución es la aceptación de la existencia del municipio libre, así como prohibiciones a los estados en términos del artículo 117 constitucional, y distribución de competencias para cada una de las esferas de gobierno.

### **1.7.1 Objetivos del Federalismo Fiscal**

En general, el sistema federal en México, busca la distribución de poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales, así como garantizar jurídicamente la protección sobre la existencia y autonomía del gobierno en sus tres niveles. El sistema federal vigente permite a los niveles de gobierno su participación en los procesos de decisión, con la finalidad de superar las dificultades que representan las relaciones entre las entidades federativas que poseen diferencias sustanciales en cuanto a intereses, grado de desarrollo económico y social.

Considerando lo anterior, podemos afirmar que los principales objetivos del federalismo vigente son: el fortalecimiento de los ingresos y gastos de las entidades federativas y municipios, así como el perfeccionamiento de los sistemas de control y el seguimiento y evaluación en los niveles de gobierno.

Así mismo, se debe tener presente que el federalismo mexicano posee una estructura central de gobierno que limita el cumplimiento de los principios federalistas. Ya que el gobierno central ha disminuido el desarrollo de capacidades y de decisión de los gobiernos estatales y municipales, que a pesar de que son autónomos, están sujetos a una regulación de la federación en lo que se refiere a la toma de decisiones locales.

## 1.7.2 Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 Constitucional tiene su origen en la Constitución de 1917. El municipio mexicano se encuentra regido a nivel constitucional a través del artículo 115, teniendo como antecedente el decreto que reformó en 1914 el artículo 109 de la Constitución de 1857. Después de haber sido aprobada nuestra Carta Magna en 1917, se han presentado procesos de cambio en el país, derivado de lo anterior los municipios también han ido evolucionando y la Constitución también lo ha hecho.

Siendo la reforma de 1983, la más profunda en materia de hacienda en la que se estableció lo siguiente:

1. Se establece un régimen básico hacendario para el municipio, en el cual se determina que las legislaturas serán las que determinen las contribuciones, que en todo caso, serán todas aquellas que influyan en la propiedad inmobiliaria; además, los derechos que perciban por la prestación de los servicios públicos a su cargo, las participaciones, según lo determinen las bases que establezca la propia legislatura.
2. Se exentan de las contribuciones inmobiliarias todos los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.
3. Se faculta a los municipios para que aprueben sus Presupuestos de egresos, conforme a los ingresos que la legislatura les apruebe.
4. El Congreso tiene la obligación de revisar las Cuentas Públicas Municipales.

En 1987 se determinó el principio de representación proporcional para todos los municipios del país, y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

En 1999 se hace una propuesta de reforma en diferentes rubros del artículo, y el 23 de marzo de 2000 entró en vigor sobresaliendo lo siguiente:

1. Tratamiento a las exenciones de dominio público. Importante reforma de fondo hacendario fue la reducción de las exenciones, que la Constitución otorgaba en materia de ingresos municipales, concretamente en relación con las contribuciones inmobiliarias y los ingresos por la prestación de servicios públicos. Ahora la reforma permite que los bienes de dominio público que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier

título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, sean objeto de las contribuciones inmobiliarias y de los derechos por la prestación de los servicios públicos, incrementando los ingresos de los municipios.

2. Facultad municipal para proponer cuotas y tarifas de contribuciones: Con esta reforma se busca que los ayuntamientos tengan la obligación de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones sobre mejoras.
3. Ejercicio directo de la Hacienda Municipal. Quedando asentado que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien por aquellos que autoricen, conforme a la Ley, en el ejercicio de los recursos municipales no podrán intervenir autoridades ajenas al ayuntamiento.
4. Facultad de proponer valores catastrales. Se le otorga al municipio la facultad de proponer sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
5. Al reformarse el artículo 115 constitucional se le da al municipio mayores atribuciones en el ejercicio de su patrimonio, es decir, en la exposición de motivos, queda asentado que el manejo patrimonial municipal se hará directamente por el municipio.
6. Dentro del artículo 5° transitorio, incluido en las reformas hechas al artículo 115 constitucional en el año de 1999 se establece que: *“las legislaturas de los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad”*<sup>15</sup>

Este último cambio es de vital importancia para la presente investigación. Todo pareciera indicar que las adecuaciones indicadas en el artículo transitorio incrementarían los ingresos municipales a través del impuesto predial.

---

<sup>15</sup> Santana Loza, Salvador y Sedas Ortega Cecilia; “El Artículo 115 constitucional y sus reformas: comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999”. Revista Hacienda Municipal No 68. México, Septiembre 1999. Pág 21.

## **1.8 Estructura del Federalismo Fiscal**

La estructura actual del Federalismo se deriva de la Constitución de 1917, cuando el Congreso Constituyente de Querétaro confirma la vigencia del sistema federal en el artículo 40 de la Constitución. En materia fiscal la Constitución de 1917 no establece fuentes de tributación para la federación, las entidades federativas y los municipios, solo otorga facultades a las entidades federativas para establecer contribuciones necesarias al presupuesto local de acuerdo al artículo 124 Constitucional y a los presupuestos municipales mediante el artículo 115. El artículo 117 Constitucional establece las prohibiciones a los estados para establecer impuestos.

Es la propia Constitución la que establece la organización de los tres poderes de los estados, así como la forma de gobierno que deben adoptar, basándose en su división territorial y en su organización política administrativa. También queda establecido el orden del poder público de las entidades federativas, dividiéndose para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quedando prohibida la unión de dos o mas poderes en una sola persona, así como el depósito del Legislativo en un solo individuo.

Las reformas constitucionales han generado un sistema en el cual los estados tienen muy pocas competencias exclusivas, en materias concurrentes las responsabilidades administrativas están a cargo del gobierno federal, dejando un papel muy limitado a los otros ámbitos de gobierno.

En la Constitución de 1917, se establece la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y la suficiencia económica, así como la atribución de una personalidad jurídica como elementos integradores del municipio libre. En 1983, se reformó el artículo 115 con la finalidad de introducir nuevos aspectos del federalismo. Entre los puntos mas importantes destacan:

\*La consolidación de la personalidad jurídica del municipio libre para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

\*La facultad reglamentaria, subsana la omisión del constituyente de 1917, establecida como derecho de los ayuntamientos, sin que cuente con la aprobación de las legislaturas locales, para reglamentar su procedimiento y asegurar el orden jurídico, federal y local.

\*Así mismo, se otorga seguridad a los ayuntamientos mediante la participación de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión del ayuntamiento.<sup>16</sup>

Con respecto a la libertad municipal, esta se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal, incorporándose los siguientes elementos:

\*Se establecen competencias tributarias exclusivas a los municipios, como lo es el predial.

\*Se establece la obligación de que los ayuntamientos participen en los rendimientos de los impuestos federales.

\*Los municipios pueden adecuar sus ingresos para cumplir con los propósitos presupuestales fijados a través de su Ley de Ingresos y la Aprobación de su Cuenta Pública Anual.

\*Se fijaron competencias de los municipios en los servicios públicos, así como facultades para mejorar el desarrollo urbano.

\*Se prevé la asociación municipal, mediante un acuerdo de los ayuntamientos para prestar con mayor eficiencia los servicios públicos a su cargo.

Estas reformas han proporcionado el sustento jurídico y han facilitado la coordinación de las entidades federativas y los municipios por medio de convenios, para que los municipios asuman de una manera directa la prestación de servicios públicos, ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas que correspondan por competencia a la federación o a los propios estados.

## **1.9 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se constituyó en 1979, entrando en vigor el primero de enero de 1980. En dicho sistema quedan establecidas el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la federación, las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal y los municipios, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

---

<sup>16</sup> SERNA DE LA GARZA, José María. “Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo fiscal en México” México D.F. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004

La base del SNCF consistió en la aceptación por parte de los estados y municipios a ceder parte de sus poderes tributarios a la federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de obtener el derecho de participación en los fondos federales. Asimismo la Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Para el Profesor José Ayala Espino, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la institución más reciente e importante del federalismo mexicano, y es fundamental para el propio desarrollo democrático del país, así como para la justa canalización de los recursos a los estados y municipios.

Asimismo, queda establecido que los principales órganos de regulación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal están conformados por: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (1979), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1979), el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 1980), y en 1990 se integró la Junta de Coordinación Fiscal para garantizar los particulares referentes al cumplimiento de las disposiciones del mismo sistema.

Con el nacimiento de SNCF, se crean los organismos anteriormente mencionados, a través de los cuales el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades federativas por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo. Estos organismos son considerados como las bases centrales de su desenvolvimiento, lo cual constituye el soporte de coordinación intergubernamental más importante con relación a la cantidad de las recaudaciones fiscales y a sus instrumentos de actualización.

Por su parte, se le confirió a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la atribución de integrar comisiones o grupos de trabajo para el estudio de problemáticas que requieren tratamiento específico en pro de lograr una efectiva coordinación del sistema fiscal entre las entidades federativas y la federación; en tanto que a la SHCP, se le otorgó la facultad de crear grupos técnicos para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la federación y las entidades federativas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Tesis de Licenciatura. PAREDES BENÍTEZ, Jessica Elizabeth. "El Federalismo Mexicano 1995-2002, Avances y Propuestas" México UNAM, Facultad de Economía 2002.

Con la definición y establecimiento de un mecanismo de coordinación intergubernamental legalmente, la autonomía de las entidades federativas y municipios se circunscriben a las reglas de este sistema nacional. Se trata de un mecanismo formal del federalismo fiscal que introduce nuevos temas en la agenda legal y jurisdiccional, como lo son:

- Los fundamentos jurídicos para la aprobación técnica y legal por parte de los congresos locales con relación a los actos de concertación, convenio y contratación que celebra el ejecutivo del estado con otras personas jurídicas y representantes de gobiernos locales.
- La acreditación de los ayuntamientos como instancias gubernamentales autónomas reconocidas constitucionalmente, en la celebración de convenios Estado-Federación en materia tributaria y fiscal.
- Desde la perspectiva de subordinación, se revierte el sistema de obligatoriedad tradicional, produciéndose la subordinación del orden jurídico local por un accesorio administrativo de una ley federal como lo es la Ley de Coordinación Fiscal.

### **1.9.1 Objetivos del SNCF**

El objetivo principal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente consiste en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que existen en materia de distribución del ingreso fiscal entre el gobierno federal, los estados y municipios. Para poder lograr lo anterior ha sido necesario cumplir con una serie de objetivos secundarios, destacando los siguientes:

- Armonizar en el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la federación con los estados y municipios.
- Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
- Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.
- Disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva.

- Buscar que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad como medio para financiar sus gastos públicos.
- Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

### **1.10 Coordinación Fiscal**

La Coordinación Fiscal en México esta consagrada en la Ley de Coordinación Fiscal que se publicó el 27 de Diciembre de 1978, en el periodo presidencial de José López Portillo, siendo el ordenamiento que establece la parte orgánica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos, y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

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

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

#### **1.10.1 Participaciones de los Estados, Municipios en Ingresos Federales**

Por otro lado, el sistema de participaciones federales establecido en el actual federalismo fiscal es uno de los mecanismos que utiliza el gobierno federal para canalizar recursos a las entidades federativas y a los municipios. Teniendo como propósito fundamental promover la coordinación fiscal, es decir que no existan gravámenes federales, estatales y municipales sobre la misma materia y operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre estados y municipios.

La Recaudación Federal Participable la podemos definir como todos los ingresos que obtiene la federación en un ejercicio fiscal atribuible a sus impuestos y recargos, por los derechos sobre hidrocarburos y minería; exceptuando las devoluciones por los mismos conceptos y los ingresos derivados del impuesto adicional a la exportación, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. En la recaudación federal participable se aplican porcentajes para la integración de los fondos por medio de los cuales se distribuyen las participaciones.

Desde un principio, el esquema de participaciones se integró con tres fondos ejecutables a la recaudación federal participable, el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo Financiero Complementario. En 1990, el Fondo Financiero Complementario se fusionó al FGP. En el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio fiscal.

Así mismo, se establecieron una serie de impuestos federales que no se incluían en la recaudación federal participable como lo son los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluía en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos, tampoco la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios.<sup>18</sup>

Asimismo, en la Ley de Coordinación Fiscal se establece que el Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera:

---

<sup>18</sup> [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)

**I.-** El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

**II.-** El 45. 17%, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada estado, premiando a los que recaudan mas.

**III.-** El 9. 66% restante, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Las entidades adheridas al SNCF y que celebren con la federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, reciben el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto. Asimismo, dichas entidades pueden celebrar con la federación un convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, en el cual la entidad de que se trate recibe el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto.<sup>19</sup>

En la Ley de Coordinación Fiscal se estipula la creación de una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva se distribuye mensualmente y el 10% restante se entrega al cierre del ejercicio fiscal, y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcanzan el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determina para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{i \quad A}{t \quad TA}$$

---

<sup>19</sup> Tomado de la Ley de Coordinación Fiscal Vigente.

Donde:

$CE_{i,t}$  = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad  $i$  en el año  $t$  para el que se efectúa el cálculo.

$TA_i$  = Suma de  $A_i$   
 $i$  = cada Entidad.

$$A_i = \frac{(CE_{i,t-1}) (IPDA_{i,t-1})}{IPDA_{i,t-2}}$$

$CE_{i,t-1}$  = Coeficiente de participación de la Entidad,  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{i,t-1}$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{i,t-2}$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los estados tienen la obligación de entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciben del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo establecido en las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

### **1.10.2 Colaboración administrativa entre las Entidades Federativas y Municipios y la Federación**

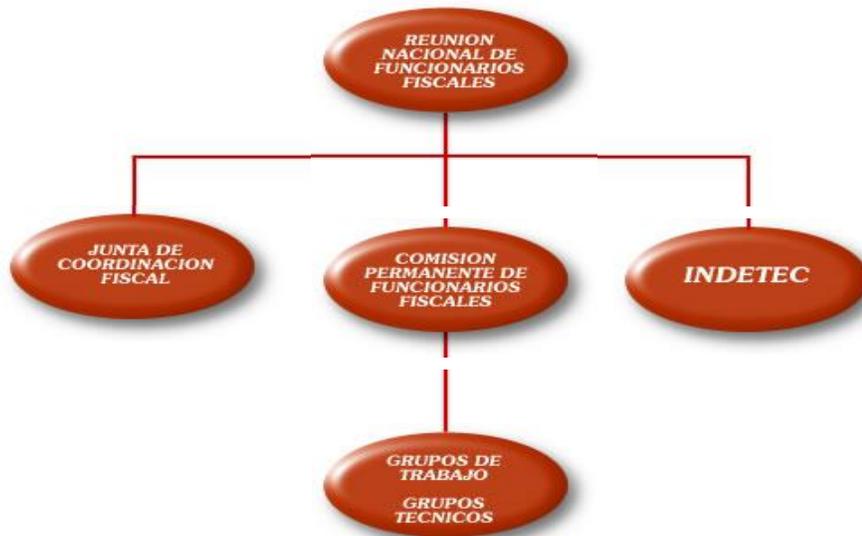
El gobierno federal, por conducto de la SHCP, y los gobiernos de las entidades adheridas al SNCF, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales. En este tipo de convenios se debe especificar los ingresos de que se trate, las facultades y las limitaciones de las mismas. También deben fijar las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

La SHCP conserva la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalan los convenios y acuerdos. Cuando la entidad recauda ingresos federales, los concentra directamente en la SHCP y rinde cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hace el pago a las entidades de las cantidades que les corresponden en el Fondo establecido y pone a su disposición la información correspondiente.

### **1.10.3 Organismos en materia de Coordinación**

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I.-** La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II.-** La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III.-** El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- IV.-** La Junta de Coordinación Fiscal.



Fuente: [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se encuentra integrada por el SHCP y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo. La reunión sesiona, cuando menos una vez al año en el lugar del territorio nacional que eligen sus integrantes. Es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las principales facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son:

- I.-** Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del INDETEC de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.
- II.-** Establecer, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados.
- III.-** Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- IV.-** Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y a los gobiernos de las entidades las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra conforme a las siguientes reglas:

**I.-** Esta formada por la SHCP y por ocho entidades. Es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y por el titular del órgano hacendario que elige la Comisión entre sus miembros.

**II.-** Las entidades están representadas por las ocho que al efecto eligen, las cuales actúan a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

**III.-** Las entidades que integran la Comisión Permanente son elegidas por cada uno de los siguientes grupos, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

**IV.-** La Comisión Permanente es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son las siguientes:

**I.-** Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

**II.-** Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación.

**III.-** Fungir como consejo directivo del INDETEC de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente.

**IV.-** Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios.

**V.-** Formular los dictámenes técnicos.

Por otro lado, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

- I.-** Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.
- II.-** Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades.
- III.-** Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades.
- IV.-** Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V.-** Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI.-** Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII.-** Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII.-** Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.<sup>20</sup>

La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designa la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

### **1.11 Fondos de Aportaciones Federales**

La Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados y municipios, que constituyen aportaciones de diversos tipos. Estas son definidas como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley para los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

---

<sup>20</sup> [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)

- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan, de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Destacando el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, los cuáles asignan recursos de manera directa a los municipios dependiendo de sus carencias y necesidades sociales.

### **1.12 Las finanzas municipales y su relación con el Federalismo Fiscal**

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

El Sistema de Coordinación Fiscal vigente establece los siguientes impuestos de manera exclusiva al gobierno federal: impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial a la producción y servicios, impuesto a automóviles nuevos, impuestos generales de importación y exportación y el impuesto a la tenencia o uso de vehículos.

El Artículo 115 constitucional establece que los gobiernos municipales tienen a su cargo el cobro del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, así mismo, los municipios tienen el derecho de cobrar por los servicios públicos que proporciona. En cuanto a los gobiernos estatales tienen diferentes fuentes de ingreso que varían entre estados.

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

Sin duda el municipio ha sido, en el federalismo mexicano, el nivel de gobierno que enfrenta las mayores carencias. Paradójicamente es el nivel de gobierno que tiene a su cargo la obligación de satisfacer las necesidades sociales básicas, de los servicios públicos primarios y el de mayor contacto con la ciudadanía. Históricamente se han presentado tres parteaguas en la evolución del municipio mexicano, Han sido momentos que reflejan el interés para su consolidación.

El primero de ellos, fue el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno y el reconocimiento de su vocación social, en la Constitución de 1917. En ese año se reconoce la autonomía, prohibiendo cualquier intervención, en lo administrativo, de autoridades ajenas al ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, sin autoridades intermedias.

El segundo de ellos, se dio en febrero de 1983, cuando se publica la reforma al Artículo 115, en la que el constituyente reconoce de fortalecer financieramente al municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía. Es en esta reforma que el constituyente permanente, considera imprescindible dedicar un apartado exclusivo a la hacienda municipal para garantizarle al municipio su autonomía financiera. Se preocupa el constituyente por garantizar un espacio tributario exclusivo al municipio y lo hace otorgándole las contribuciones inmobiliarias.

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

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

Respecto a las contribuciones derivadas de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios; son pocos los rendimientos que éste renglón aporta, ya que existe poca voluntad de los ciudadanos de contribuir para los servicios públicos municipales, dado que consideran que dichos

servicios deben prestarse gratuitamente, utilizando los recursos que los municipios perciben vía participaciones y fondos de aportación. En este contexto existe también un problema técnico constituido por la dificultad de individualizar la medida de prestación de algunos servicios públicos, denominados “indivisibles”, lo cual constituye un obstáculo para determinar los pagos individuales de cada contribuyente.

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

Uno de los principales propósitos del federalismo, es que sus relaciones financieras deben formar parte de un sistema general para dividir, integrar y equilibrar los poderes sobre la base de la autonomía y la igualdad de los estados que conforman una federación. Los diferentes cambios sociales y económicos en los países que han adoptado un sistema federal provocan diferentes grados y formas de desarrollo en las regiones y las ciudades dentro de un sistema político nacional y conducen a peligrosas brechas entre las necesidades públicas y los recursos financieros en algunas jurisdicciones mientras que otras logran un creciente poder económico.<sup>21</sup>

Hay que recordar que la teoría del federalismo se basa, en mayor o menor medida, en la igualdad legal y socioeconómica de sus estados miembros y se dirigen a equilibrar y armonizar los conflictos y tensiones entre las regiones con profundas diferencias socioeconómicas. Por otra parte, la independencia y la competencia entre los niveles inferiores de gobierno y sus principios básicos en los federalismos actuantes, no deben ser anulados por el gobierno federal en su papel de equilibrar las condiciones económicas y sociales.

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

Este tipo de soluciones, dado el nivel que ya alcanzan las transferencias en México, pueden ser nocivas para la eficiencia y la estabilización económica, y aunque son atractivas desde el punto de

---

<sup>21</sup> Calzada Falcón, Fernando, “Federalismo y Finanzas Públicas, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco 2004

vista político, no resuelven el problema de recursos de los gobiernos locales. Es importante, por tanto, concentrarnos en el análisis de los ingresos propios.

Entre los ingresos propios más importantes de los gobiernos locales se encuentra el impuesto predial. El impuesto predial, posee atributos que lo hacen responsabilidad del gobierno municipal. Este impuesto tienen una base gravable (terrenos, casas habitación, construcciones comerciales e industriales, entre otras) que no se mueve; no interfiere con la estabilización económica; el costo de recaudación es muy bajo, y puede generar ingresos importantes; recae sobre los residentes; y permite fincar responsabilidad de su gasto en el mismo nivel de gobierno que lo recauda. Es por ello que el impuesto predial es de vital importancia para el sostenimiento de las finanzas públicas a nivel local, y por ende para el federalismo.

### **1.13 Los impuestos en el marco federalista**

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

El poder para exigir contribuciones es un poder abstracto que se concreta cuando se hace uso de él, también es un poder permanente ya que no tiene plazo para hacer uso de él, forma parte de la propia naturaleza del estado y permanece mientras existe éste. La posibilidad de exigir de las personas sometidas a su jurisdicción los medios necesarios para financiar su actividad es irrenunciable y no puede traspasarse a otro ente, lo que si se puede hacer es delegar el ejercicio de este poder, se supone que se les puede facultar a otros entes públicos para exigir tributos sin tener poder originalmente para ello.<sup>22</sup>

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

---

<sup>22</sup> Calderón Salazar, et al, "Federalismo Hacendario en México; retos y alternativas" México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert, 2004.

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

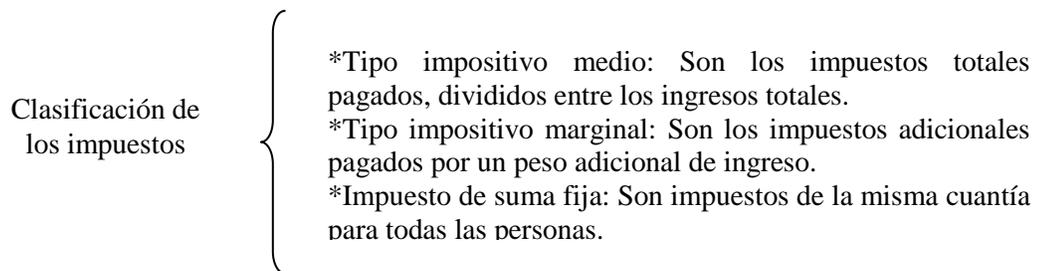
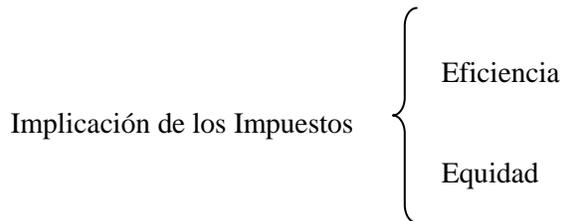
- *“Impuestos: Entendiéndose impuestos las cantidades de dinero que el gobierno del estado percibe para si mismo, de las personas físicas y morales sujetos a los impuestos propios del territorio; los impuestos del estado se clasifican de acuerdo a la contabilidad estatal en Impuestos Directos, Indirectos y Adicionales.*
- *Participaciones: Las Participaciones Federales son transferencias del gobierno federal del tipo irrestrictas; esto es, sin estar sujetas a un programa específico de gasto.*
- *Derechos: Por Derechos se entiende las contribuciones recibidas por el estado por servicios que presta en su función de derecho, tales como los obtenidos en el cobro de licencias y permisos, certificaciones de educación, registro civil, registro público de la propiedad, etc.*
- *Productos: Productos del Estado son las cantidades de dinero que el gobierno del estado recibe por enajenación o explotación de sus bienes materiales, tales como arrendamiento de inmuebles, agua potable, energía eléctrica, etc.*
- *Aprovechamientos: Aprovechamientos son las cantidades de dinero que el estado recibe por sus funciones del derecho público y no son clasificadas en un rubro anterior, tales como los subsidios Federales, las cuales son transferencias federales del tipo categórico; esto es, destinadas a un programa específico de gasto.*
- *Deuda: El endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales sólo puede ser con acreedores nacionales y se registra en la partida de Deuda.”<sup>23</sup>*

Sabemos que los impuestos introducen importantes distorsiones en una economía, fundamentalmente a través de la distorsión de los precios relativos que conduce, en una combinación de elasticidades de las funciones de la oferta y demanda a la generación de una carga excesiva que traducirá en una situación de ineficiencia económica. Adicionalmente, los impuestos pueden afectar de manera positiva o negativa la distribución del ingreso. En teoría los impuestos

---

<sup>23</sup> Arreortua Hernández, Volver, Tesis, “Federalismo fiscal en México; El impacto de la coordinación fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos estatales”, Monterrey 1998, pág 11.

hacen que los precios se muevan e inducen un cambio en el comportamiento de los consumidores. También produce efectos sobre otros mercados dado un impuesto en algún producto.



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

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

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

Por otro lado, existen dos formas de entender a la equidad, en primer lugar, la equidad vertical es la idea según la cual los contribuyentes que tienen una capacidad de pago mayor deben pagar mayores cantidades de tributos, en segundo lugar, la equidad horizontal es la idea según la cual los

contribuyentes que tienen una capacidad similar para pagar un impuesto deben pagar la misma cantidad del mismo.

Aplicando estos conceptos se puede decir que: *“Se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rigen por los principios de equidad vertical y horizontal. La primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales, y en cambio la segunda destaca el trato igual a los iguales”*<sup>24</sup>

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

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

**Impuestos regresivos:** impuesto por el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una proporción menor de su ingreso que los contribuyentes de ingresos bajos.

**Impuestos progresivos:** impuesto por el cual los contribuyentes de ingresos altos pagan una mayor proporción de su renta que los contribuyentes de ingresos bajos.

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

En lo que respecta a los municipios, en el Artículo 115 constitucional aparecen las fuentes de ingresos que les corresponden de manera exclusiva, que son los impuestos a la propiedad

---

<sup>24</sup> Díaz Flores Manuel, Op. Cit, pág. 390.

inmobiliaria, su fraccionamiento, división, traslación y mejora, así como las resultantes del cambio en el valor de inmuebles.

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

*“La federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias.... También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados.... En cambio, las facultades tributaria de los municipios son muy limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas”<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> Merino, Gustavo en , <http://www.itam.mx/docs/capitulo4.pdf>

## CAPITULO II FINANZAS MUNICIPALES

Al igual que los otros dos niveles de gobierno, municipio para poder cumplir con sus objetivos políticos, económicos y sociales, tiene que llevar cabo una serie de actividades de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, tiene que satisfacer dichas necesidades con recursos económicos, materiales y técnicos lo que lo ha llevado a realizar actividades administrativas que le permiten allegarse los recursos suficientes, para poder organizarlos y aplicarlos eficientemente y lograr el cumplimiento de sus metas.

Para poder lograr lo anterior, el gobierno municipal tiene que realizar, en forma particular, la actividad financiera o hacendaria por medio de la cual se allega los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como satisfacer las necesidades públicas de la sociedad y sus propios fines.

Considerando el artículo 115 Constitucional, la actividad financiera o hacendaria de los municipios se puede reducir, en forma general, a recaudar los ingresos derivados de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales aprueben a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos de egresos que anualmente aprueben los ayuntamientos.<sup>26</sup>

La hacienda municipal es de gran importancia económica, al considerar que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuenta un gobierno municipal, reflejan en gran medida las posibilidades de promover e implementar proyectos en los diferentes campos de la economía local, dependiendo las características propias de cada municipio, región o entidad federativa.

Así mismo, la hacienda municipal es de gran importancia social y política al ser ésta una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en donde se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales, puesto que requieren de la observancia y el cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de la con los sectores

---

<sup>26</sup> De la Garza Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1981.

social y privado de municipio.<sup>27</sup> Por otra parte, la administración de la hacienda pública municipal requiere observar el cumplimiento de una serie de leyes, convenios y mecanismos administrativos que actualmente regulan las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y que frecuentemente sufren cambios.

## **2.1 Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal**

Para el objetivo de nuestra investigación es de gran trascendencia la revisión de las disposiciones legales que conforman el marco normativo de la hacienda municipal, resultado de lo anterior es indispensable establecer el conjunto de normas y disposiciones constitucionales y legales de orden federal y estatal, así como las reglamentaciones aplicables al ámbito municipal.

### **2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 115 constitucional en su fracción IV, establece las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal. Por un lado, queda establecido que los municipios administrarán libremente su hacienda municipal, la cual está conformada en general por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán 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.
- b) Las participaciones y aportaciones federales, serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Otro aspecto importante de esta fracción es la posibilidad de que los municipios celebren convenios con el estado para la administración de algunas contribuciones que requieren y que, a su vez, los gobiernos municipales cuenten con recursos financieros, técnicos y administrativos para recaudarlos. Ello significa que cuando un municipio no cuenta con la capacidad administrativa para

---

<sup>27</sup> BANOBRAS Op Cit. Pág 36

tal fin, puede solicitar al gobierno estatal el apoyo y la asistencia técnica necesarios, en forma temporal o por tiempo indefinido, para llevar a cabo una eficiente administración de las contribuciones.

En el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 se hace referencia a los tres aspectos básicos de la estructura financiera de la hacienda municipal, los ingresos, los egresos y la cuenta pública. También se hace referencia a los aspectos fundamentales de la administración pública municipal, destacando lo siguiente:

- Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios.
- Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos
- Las legislaturas estatales revisarán las cuentas públicas municipales.

### **2.1.2 Constitución Política Estatal**

Entre los principales ordenamientos legales de competencia Estatal que inciden sobre las haciendas públicas de los municipios encontramos la Constitución Política del Estado, ya que en ella queda plasmado el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política del País. Su contenido en lo particular la legislación de cada Estado contempla disposiciones que atienden de manera específica a características normativas, administrativas, económicas, sociales, etc., propias de cada entidad.

Las Constituciones locales dedican un título o capítulo a aspectos especialmente referidos al ámbito municipal, en él se consigna el número, nombre y límites de los municipios del Estado además del establecimiento y lineamientos que habrán de regir el patrimonio y la Hacienda Pública Municipal.

Algunas disposiciones contenidas en las constituciones estatales se refieren a

#### ***Ingresos:***

- Declaración de la soberanía del estado y sujeción al pacto federal. Facultad de la legislatura estatal de determinar las contribuciones que perciban los municipios.

- Obligación de los habitantes del Estado de inscribirse en los padrones de los impuestos o servicios, así como a contribuir para los gastos públicos tanto Estatales como Municipales, de la manera proporcional y equivalente que dispongan las leyes.
- Facultades y obligaciones del Congreso local de determinar cuáles serán los ingresos que constituirán la hacienda municipal.
- Determinación de la anualidad del ejercicio fiscal.
- Apartado destinado al municipio que señala la libertad de administración de la hacienda y su formación.
- Facultad de los municipios del estado de presentar iniciativas de ley o decreto, de lo que deriva la facultad municipal de presentar su iniciativa de ley de ingresos cada año.
- Autorizar a los ayuntamientos para celebrar empréstitos sobre el crédito de los Municipios, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse empréstitos. Aprobar y decretar las leyes de hacienda y de ingresos para los municipios.
- La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos de egresos anuales, por parte de los ayuntamientos, de tal forma que se alcancen los objetivos del gobierno municipal.<sup>28</sup>
- La revisión y aprobación de la ley de ingresos y la cuenta pública que cada uno de los diferentes municipios que conforman un estado deben elaborar y presentar periódicamente, ante el congreso local.

### ***Patrimonio***

- Facultad del Congreso estatal a los municipios para la enajenación de los bienes inmuebles de su propiedad.
- Facultad de los municipios de percibir los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

### ***Deuda pública***

- Facultad de los Congresos locales para expedir las leyes sobre la materia.

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005.

- Facultad del congreso estatal para autorizar la contratación de empréstitos.
- Facultad del Ejecutivo estatal para garantizar las obligaciones que contraigan los ayuntamientos.
- Facultad del congreso estatal para establecer las bases para la contratación de empréstitos u obligaciones por parte de **los** municipios, sus organismos descentralizados o empresas municipales.
- Obligación de los ayuntamientos de sujetarse a las disposiciones dictadas por el Congreso Estatal en materia crediticia.
- Facultad de **los** ayuntamientos de contratar deuda sin la aprobación del Congreso, sólo en caso de calamidad general o desastre.
- Facultad del congreso estatal de aprobar los montos y conceptos del endeudamiento anual a que se refieran las leyes de egresos de los municipios.<sup>29</sup>

### **2.1.3 Ley de Hacienda Municipal**

Las leyes de hacienda municipales por lo general se definen como el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regulan las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingresos del municipio, determinando el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes; establece el concepto de créditos fiscales, la figura de la prescripción, el procedimiento administrativo de ejecución de los recursos administrativos por inconformidad de las resoluciones de las autoridades municipales, y en general, las categorías jurídico - fiscales necesarias para garantizar plenamente la función pública y administrativa de las finanzas de los Municipios.<sup>30</sup>

La ley de la hacienda municipal es expedida por el congreso local de cada entidad federativa, siendo de gran importancia para los municipios, ya que la mayoría de ellas contiene un conjunto de disposiciones jurídicas, que hacen referencia a dos aspectos básicos de la hacienda municipal:

- La identificación de las fuentes de ingresos y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada estado.

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005.

<sup>30</sup> Ley de Hacienda del Municipio de Nezahualcóyotl 2009

- El establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda pública.

Por tal motivo, esta ley es la base jurídica más importante y cercana que tienen los municipios de un mismo estado para el aprovechamiento y administración de su hacienda municipal. Así mismo, la gran trascendencia para la hacienda municipal está determinada por lo que representa en materia de los ingresos que provienen de las participaciones y aportaciones federales y que actualmente representan el concepto de ingresos más abundante que tienen los municipios, pero que frecuentemente sufren cambios debido a los criterios y porcentajes de distribución.<sup>31</sup>

En dicha Ley se precisa que personas físicas o morales deben de pagar impuestos o derechos, cual es el monto que deben de cubrir al municipio, que porcentaje esta gravado o afectado con los impuestos en forma parcial o total, que actividades se encuentran eximidas de pagos fiscales y por último a que sanción se hacen merecedores quienes no cumplen con puntualidad o que incumplen con estos deberes, también describe con precisión todo lo relativo a los demás ingresos que percibe el municipio, como lo son los derechos, los productos, los aprovechamientos, etc.

A diferencia de la Ley de Ingresos Municipal, cuya vigencia es anual, la Ley de Hacienda Municipal, no se expide cada año, solamente se modifica su articulado, conforme las necesidades e intereses de los municipios que lo vayan requiriendo, para llevar a cabo el cumplimiento de sus atribuciones. La vigencia de la Ley de Hacienda Municipal se extiende por varios años. Esta Ley regula las instituciones, sujetos, autoridades, procedimientos, etc. concurrentes en la actividad tributaria municipal, cuyo origen se encuentra en los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos e ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles.

#### **2.1.4 Ley Orgánica Municipal**

En el marco jurídico de la hacienda pública municipal la Ley Orgánica Municipal vigente en cada estado es de suma importancia, ya que es en ésta donde queda definido como se integra la misma, quiénes son las autoridades fiscales municipales, sus atribuciones correspondientes y principalmente, las facultades y obligaciones de la tesorería municipal.

---

<sup>31</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2008.

Generalmente se reconocen como autoridades fiscales en los municipios, las siguientes:

- Ayuntamientos
- Presidentes municipales
- Síndicos municipales
- Tesoreros municipales
- Otras autoridades auxiliares(delegados, comisarios, agentes municipales)

En materia de ingresos las leyes fiscales que regulan los ingresos municipales, tanto sus elementos como las cantidades sujetas a cobro son:

**Código Fiscal Municipal.** Dicho código es el que norma la actividad administrativa que realizan los órganos Municipales encargados de la recaudación y fija el marco jurídico en el cual se desarrollan las relaciones entre el fisco municipal y sus causantes. En este Código esta contenido:

- Definiciones y conceptos del derecho fiscal en el nivel municipal
- Regulación de las relaciones entre las autoridades y particulares
- Obligaciones de los contribuyentes
- Autoridades en materia fiscal y sus atribuciones
- Definición, determinación y normas que regulan el crédito fiscal.
- Procedimientos y recursos administrativos
- Medios de defensa de los particulares, entre otras disposiciones.

### **2.1.5 Ley de Ingresos Municipales**

El proyecto de la ley de ingresos de cada municipio es elaborado anualmente por el ayuntamiento y es enviado para su revisión y aprobación al congreso local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la Constitución Estatal o en la Ley de Hacienda Municipal.

En general, la ley de ingresos municipales se puede definir como el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado.

Lo anterior significa que es el principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno municipal para poder obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año. Por tal motivo, las autoridades municipales deben prestar atención especial a su elaboración, revisión y aprobación del proyecto de ley de ingresos que posteriormente será enviado al congreso local y más adelante tendrá vigencia durante un año.

### **2.1.6 Ley de Coordinación Fiscal**

Para los municipios esta ley es de gran importancia al contener los objetivos básicos para la hacienda municipal y para las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, como son:

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados y los municipios
- Establecer y distribuir entre las haciendas públicas municipales las participaciones y aportaciones que les corresponden de los ingresos federales.
- Establecer las bases y reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

### **2.1.7 Presupuesto de Egresos Municipales**

Para el cumplimiento de sus fines y la orientación de la política económica a nivel municipal, el presupuesto de egresos resulta el principal instrumento para que el gobierno municipal pueda calcular, programar, aplicar, controlar y evaluar el gasto público, principalmente en aquellos municipios que cuentan con un sistema de planeación-presupuestación y que se encuentran en un proceso de cambio.<sup>32</sup>

A diferencia de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos municipales es elaborado y aprobado por el ayuntamiento, de ahí que la observancia del presupuesto de egresos municipales sea obligatoria y está sujeta a revisión periódica por parte de congreso local.

El disfrute de servicios públicos como agua potable, drenaje y luz eléctrica en el quehacer diario de una persona, aportan un mayor valor a su calidad de vida; en comparación con su carencia o

---

<sup>32</sup> Presupuesto de egresos municipales 2009 Municipio de Neahualcóyotl

deficiente provisión. La existencia de apropiada infraestructura económica como sería el caso de suficientes caminos, aceptables sistemas de comunicación telefónica y seguridad pública eficaz, incentiva y fomenta la conveniencia de establecer o incrementar las actividades productivas, comerciales o turísticas de una localidad. La realización de estos fines, relacionados con el bienestar social, constituye la razón principal del aprovechamiento máximo de las fuentes de ingresos y de la distribución y gasto adecuados de los recursos obtenidos, que un óptimo cumplimiento de las funciones operativas hacendarias pueden aportar. Normativamente, se plantean estos objetivos de ingreso, patrimonio y gasto, de manera concreta y puntual, en la elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del municipio.<sup>33</sup>

## **2.2 Fuentes de Ingresos**

Sin duda para poder conocer y determinar con un alto grado de precisión la cantidad de recursos de los que dispondrá cada municipio a lo largo de un año, es necesario tener presente cuales son las principales fuentes de ingresos del mismo, en una clasificación general que toma en cuenta el origen de los recursos, se tienen en primer término, las fuentes de ingresos propios, que se obtienen directamente de la población e implica un esfuerzo de corresponsabilidad de la administración municipal y en un segundo término, aparecen las fuentes de ingresos extramunicipales, que provienen de transferencias de la federación y el gobierno estatal. Estas requieren de una constante gestión intergubernamental de la hacienda pública municipal con tales instancias de gobierno.

Como parte de los ingresos propios están los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos de bienes patrimoniales, aprovechamientos derivados de sanciones, aportaciones comunitarias, ingresos del crédito público y los que ingresan como utilidades de empresas municipales. Entre ellos se distinguen los que se cobran como obligación unilateral a los ciudadanos, es decir, los de derecho público o tributarios: impuestos, derechos y contribuciones especiales. Los restantes se definen como no tributarios.

En cuanto a los ingresos de la tesorería municipal recibe como transferencias se contemplan los recursos derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal (Ramos 20, 28 y 33 entre los principales), y las transferencias que el estado proporciona mediante los planes y programas sectoriales presupuestados anualmente.

---

<sup>33</sup> BANOBRAS Op. Cit. Pág 39.

El siguiente cuadro compacta la composición de los recursos de la hacienda pública municipal. Es muy importante contar con un panorama general que incluya las características más importantes de clasificación, así como la relación y diferencias mutuas con el fin de ubicar su importancia en las finanzas públicas municipales.

<b>FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES</b>		
<b>Ingresos Propios</b> (Se obtienen directamente de la población requiere esfuerzo de la administración municipal)	<b>Fuentes</b>	<b>Cuentas y rubros más significativos</b>
<b>Tributarios</b> (Derecho Público)	Impuestos  Derechos  Contribuciones especiales	Predial/Adquisición de Bienes inmuebles /Diversiones /Espectáculos públicos y juegos permitidos/Anuncios y propaganda en vía pública.  Agua potable/Mercados/Rastro/Panteones/Bebidas alcohólicas/Cooperación para obras públicas/Usos de suelo/ Uso de vía Pública/Mejoras/Plusvalía
No Tributarios (Derecho Privado)	Productos (De bienes patrimoniales del municipio)  Aprovechamientos (Derivados de Sanciones)  Aportaciones Comunitarias (Por transferencia de particulares)  Crédito Público (Deducciones Futuras con cargo a la población)  Empresas municipales	Uso de vía pública /Mercados /Estacionamientos /Panteones.  Multas/Recargos/Intereses  Cooperación para obras públicas  Endeudamiento (Bancos Comerciales y de Desarrollo)  Utilidades
<b>Ingresos externos</b> (Extramunicipales provenientes de la federación y gobierno estatal)	<b>Fuentes</b>	<b>Fondos y conceptos más significativos</b>
Recursos derivados de la aplicación de Coordinación Fiscal	Participaciones (Ramo 28 PEF)  Aportaciones (Ramo 33 PEF)	FGP/ FFM/ IEPS/ ISAN  FAISE/ FAISM/FAM/ FAFMDF

<b>Transferencias federales y estatales</b>	Desarrollo Social (Ramo 20 PEF) Planes y Programas Sectoriales	Recepción de Obras Públicas, Cofinanciamiento Federación,/ Estado/ Municipio
---	---	---

Fuente: Elaboración Propia con base en Manual para la gerencia Municipal BANOBRAS

### **2.2.1 Ingresos Propios**

La creciente importancia de las fuentes de ingresos propios en el total de los recursos que ingresan a la tesorería municipal, fortalece la capacidad del ayuntamiento para tomar decisiones cada vez más autónomas que favorezcan el desarrollo de la comunidad. Su obtención implica una labor de corresponsabilidad entre la población y las autoridades municipales. Si bien es cierto que son una contribución directa de la comunidad, tal obligación se respalda en la respuesta que, a su vez, la administración municipal ofrezca, por ejemplo, mejores servicios públicos; que, por lo demás, tiene derecho a exigir quien cumple con sus contribuciones. Así, solicitar a los contribuyentes que paguen, compromete a la administración municipal a demostrar que la gestión de los asuntos públicos que atiende produce resultados palpables.<sup>34</sup>

El mayor peso en los ingresos propios de municipio lo tiene el impuesto predial, le siguen el pago de los derechos por consumo de agua potable. En conjunto, los ingresos tributarios incluyendo sus aprovechamientos, dependen del buen estado, mejoramiento y ampliación de las condiciones que lo hacen posible: 1) infraestructura para la dotación de los servicios públicos, y 2) la capacidad de la administración municipal para llevar a cabo la recaudación.

### **2.2.2 Transferencia de Recursos**

Los mayores ingresos que actualmente recibe la hacienda municipal son por concepto de participaciones federales del Ramo 28 y las Aportaciones federales del Ramo 33, cuyos fondos forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución de estas fuentes de ingresos externas se deriva de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante una exhaustiva normatividad federal y estatal, y pueden significar para la hacienda municipal una entrada de recursos muy valiosa, constante y segura.

<sup>34</sup> BANOBRAS Manuales para la gerencia municipal México 2001

La soberanía de los estados reconoce, por precepto de la Ley Orgánica Municipal a la tesorería como el órgano de la administración municipal encargado de llevar a cabo la gestión de la hacienda pública. Mediante la elaboración anualmente de la Ley de Ingresos, y su aprobación por parte de la legislatura estatal, se formaliza jurídicamente la disposición de las fuentes de ingresos municipales y se adquiere la facultad para la realización de cobros respectivos. De acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas podemos ubicar las fuentes de ingresos municipales, en una perspectiva administrativa que resulta de utilidad a las autoridades hacendarias y a los contribuyentes.<sup>35</sup>

**RECURSOS TRIBUTARIOS:** Son los ingresos que se obtienen al hacer realidad la aplicación de las atribuciones fiscales (cobrar impuestos, derechos y contribuciones especiales) que los congresos estatales conceden al municipio.

El Ayuntamiento puede imponer a los ciudadanos sólo las contribuciones tributarias contempladas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado. Para dicha imposición, se incluyen en la Ley de Ingresos del Municipio que el Ayuntamiento somete a consideración de la legislatura estatal.

Los impuestos son pagos unilaterales y obligatorios que, por derecho público, los habitantes realizan a favor del municipio, a diferencia de los derechos, que son pagos a cambio de un servicio prestado por el municipio; es decir bilaterales. Las contribuciones especiales son una combinación de ambos: se deben pagar obligatoriamente, pero por un beneficio no directo y personalizado, sino de carácter general y de interés colectivo.

<b>RECURSOS TRIBUTARIOS</b>		
<b>INGRESOS PROPIOS</b>	<b>DERECHOS</b>	<b>CONTRIBUCIONES ESPECIALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predial</li> <li>• Adquisición de Inmuebles</li> <li>• Traslación de Dominio</li> <li>• Fraccionamientos</li> <li>• Profesionales</li> <li>• Diversiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua Potable</li> <li>• Mercados</li> <li>• Rastro</li> <li>• Limpia o Aseo Público</li> <li>• Panteones</li> <li>• Bebidas alcohólicas</li> <li>• Cooperación para Obras Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Mejoras</li> <li>• Plusvalía</li> </ul>

<sup>35</sup> Zarzosa, J. A. Clasificación de los recursos municipales, en Gobierno. México, SEGOB, 1997. PP 181-191.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espectáculos Públicos</li> <li>• Juegos permitidos</li> <li>• Anuncios en vía Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de Suelo</li> <li>• Uso de vía Pública</li> <li>• Anuncios</li> <li>• Estacionamientos</li> <li>• Ecología y Protección Ambiental</li> </ul>	
---	---	--

Fuente: Elaboración Propia con base en Manual para la gerencia Municipal BANOBRAS

Según la fracción IV párrafo primero inciso a) del artículo 115 constitucional, las legislaturas de los estados establecen las contribuciones fiscales que representan ingresos para sus municipios; obligándolos a incluir, entre otros, los impuestos sobre bienes inmuebles o impuesto predial.

La información correspondiente a los propietarios de los predios dentro de la circunscripción territorial del municipio, así como el uso que se les da y las características de las construcciones que poseen y las condiciones de los servicios públicos que reciben de acuerdo con su ubicación, se puede realizar, debido a su complejidad, mediante un convenio con el estado, solicitud previa del Ayuntamiento aprobada por dos terceras partes de sus integrantes.<sup>36</sup> De este modo, se delega o se comparte la administración de esas contribuciones, mientras se va creando la infraestructura catastral de municipio.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, fracción III, último párrafo: la hacienda municipal puede asumir una de tres opciones posibles para hacer realidad el cobro de sus potestades tributarias:

- Hacerse cargo de la dotación del servicio público, lo que implica responsabilizarse también de las funciones administrativas para la recaudación.
- Establecer un convenio, mediante solicitud previa del ayuntamiento, para que el gobierno del estado se haga cargo de forma temporal.
- Acordar un convenio de coordinación para que entre ambas instancias se organice la prestación del servicio y el cobro de las contribuciones.

**RECURSOS PATRIMONIALES:** Esta fuente de ingresos se constituye por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales del municipio. El Ayuntamiento, como entidad de derecho público, es el titular de un patrimonio compuesto de ciertos bienes muebles e

<sup>36</sup> Tomado del Artículo 115 Constitucional

inmuebles. También, es el titular del derecho o facultad para actuar sobre ellos. Esto permite que pueda administrar su uso de tal manera que le generen recursos.

El municipio puede dar en concesión, arrendamiento, cobrar por su uso o vender a particulares ciertos bienes para obtener ingresos que faciliten a la administración municipal el desarrollo de sus funciones. En el ejercicio de esta facultad debe tomarse en cuenta la siguiente división fundamental entre los tipos de bienes en cuestión, antes de elegir la relación contractual a que se deben someter para generar ingresos.

- Bienes de dominio público
- Bienes de dominio privado

<b>BIENES DE DOMINIO MUNICIPAL</b>		
<b>DOMINIO PÚBLICO</b>		<b>DOMINIO PRIVADO</b>
<b>Uso Común</b>	<b>Servicio Público</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carreteras</li> <li>• Caminos</li> <li>• Calles</li> <li>• Puentes</li> <li>• Plazas</li> <li>• Terrenos</li> <li>• Áreas de donación provenientes de fraccionamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuelas</li> <li>• Bibliotecas</li> <li>• Museos</li> <li>• Mercados</li> <li>• Centrales de Abasto</li> <li>• Rastros</li> <li>• Panteones</li> <li>• Terminal de Autobuses</li> <li>• Unidades Deportivas</li> <li>• Zoológicos</li> <li>• Edificios</li> <li>• Vehículos, Maquinaria, Equipo y Mobiliario, Herramientas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desafectación (Dejan de ser necesarios o termina su vida útil) y venta de bienes</li> <li>• Depósitos bancarios ( De fondos que recibe y usará personalmente)</li> <li>• Inversiones en títulos Públicos o Acciones de empresas (Cuando hay considerable excedente de ingresos, y que no se someten a un gasto inmediato).</li> </ul>

Fuente: BANOBRAS

## **RECURSOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COORDINACIÓN**

**FISCAL:** La Ley de Coordinación Fiscal es el referente legal de nuestro sistema político federal que determina las responsabilidades de recaudación, gasto y transferencia de recursos, entre los tres niveles de gobierno.

Mediante la Ley de Coordinación Fiscal, con vigencia desde 1980, se persigue el objetivo de organizar eficientemente la recaudación de impuestos y cobro de derechos dentro de la Federación; así como asegurar su distribución de manera equitativa con los estados y municipios. La finalidad de estos propósitos es la de ir cerrando, paulatinamente la brecha existente entre estados, municipios con mayores y menores niveles de desarrollo. La reglamentación de la Ley de Coordinación Fiscal crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, que establece el Fondo General de Participaciones para ser repartido entre las entidades federales y sus correspondientes municipios o demarcaciones territoriales. La aplicación de estos recursos la decidirán libremente las autoridades estatales y municipales.

La siguiente Figura muestra el marco normativo de la distribución de recursos a los municipios.

### DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LCF



Fuente: BANOBRAS

La tesorería municipal es libre de darle a las Participaciones el uso que considere más útil o necesario; funcionamiento de la administración, apoyo y desarrollo social, mantenimiento de la

infraestructura de los servicios públicos o inversión para obra pública. No sucede lo mismo con las Aportaciones, recursos que deben gastarse principalmente en el financiamiento de obras públicas.

La distribución de Participaciones y Aportaciones se proyecta a partir de una base mínima de entrega de recursos a los municipios, la cual se fija por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el nivel federal. Dicha base, generalmente se amplía, enriquece y adiciona con mayores recursos financieros mediante los sistemas de coordinación fiscal estatales, encargados de la entrega directa de los recursos a los municipios.<sup>37</sup>

Ahora bien, en cuanto a las Aportaciones federales o recursos etiquetados que se transfieren a la hacienda municipal es necesario diferenciarlos del conjunto de ocho fondos existentes. Cinco de ellos se aplican en coordinación con el gobierno estatal en los sectores educativo, de salud y seguridad y los restantes 3 se transfieren directamente a la hacienda municipal para invertirse en obras y servicios públicos fundamentales.

Las legislaturas estatales tienen la responsabilidad de establecer los criterios de reparto a sus municipios, tomando como base los porcentajes mínimos de recursos que señala el SNCF: Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

Por la importancia económica que tiene para las finanzas públicas del municipio, ya que es una fuente de ingresos vital para los gastos de funcionamiento de la administración municipal y la prestación de servicios públicos, las participaciones federales que el gobierno estatal transfiere al municipio deben ajustarse a las siguientes condiciones de entrega (artículo 6º de la LCF):

- Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, son condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º de la LCF.
- Los gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los

---

<sup>37</sup> Ley de Coordinación Fiscal vigente

mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los municipios.

- También deberán publicar, trimestralmente, el importe de las participaciones entregadas
- El retraso dará lugar al pago de intereses.
- En caso de incumplimiento por parte del estado, la federación hará entrega directa a los municipios.<sup>38</sup>

### **2.3 COMPOSICIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA DE NEZAHUALCOYÓYOTL 2005-2010**

Al igual que para todos los municipios de México, como lo menciona José Ayala Espino la marcha y el buen funcionamiento del gobierno local de Nezahualcóyotl depende en buena medida de sus finanzas. Probablemente el asunto más importante del federalismo mexicano es la obtención y el uso de los recursos financieros de los municipios. Destacando como temas principales:

- Cómo fortalecer las haciendas estatales y municipales para que los gobiernos locales financien sus actividades con recursos propios, y así ser verdaderamente responsables de las mismas.
- Cómo establecer una distribución políticamente aceptable y económicamente viable de las transferencias federales repartidas entre los estados y municipios, especialmente en lo que concierne a los recursos compensatorios para el combate a la pobreza.
- Cómo hacer que la contracción de la deuda pública en el ámbito estatal y municipal sea responsabilidad local, para que dichos gobiernos se conviertan en verdaderas sujetos de crédito.<sup>39</sup>

Para poder entender los grandes retos que se han planteado para el federalismo fiscal mexicano es necesario analizar la composición de la hacienda municipal, para poder determinar si la estructura actual es la adecuada para los municipios mexicanos, o es necesario introducir reformas que permitan el fortalecimiento de los mismos.

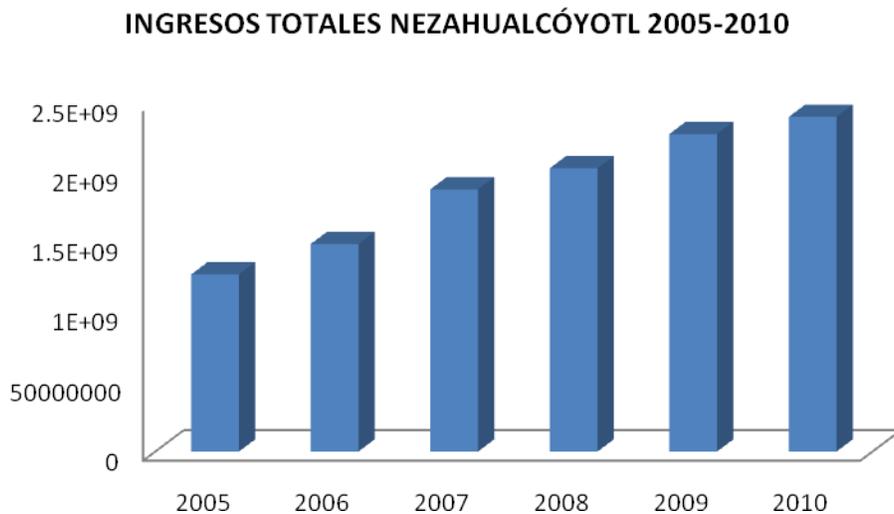
---

<sup>38</sup> [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)

<sup>39</sup> Ayala Espino José, Op. Cit. Pàg 379.

## 2.4 INGRESOS TOTALES MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010

Los ingresos totales que ha percibido el municipio de Nezahualcóyotl vía transferencias federales, ingresos propios y deuda pública, se han ido incrementando a partir del año 2005, donde los ingresos totales percibidos por el municipio ascendieron a 1, 269, 226,654 pesos, hasta alcanzar la cifra de 2,398,735,833 pesos para el año 2010. Considerando lo anterior podemos decir que en dicho período el crecimiento de los ingresos totales fue de 88.99% (1, 129, 509,179) teniendo como base el año 2005, manteniendo una tasa promedio de crecimiento anual de 13.81% como se observa en la siguiente gráfica.



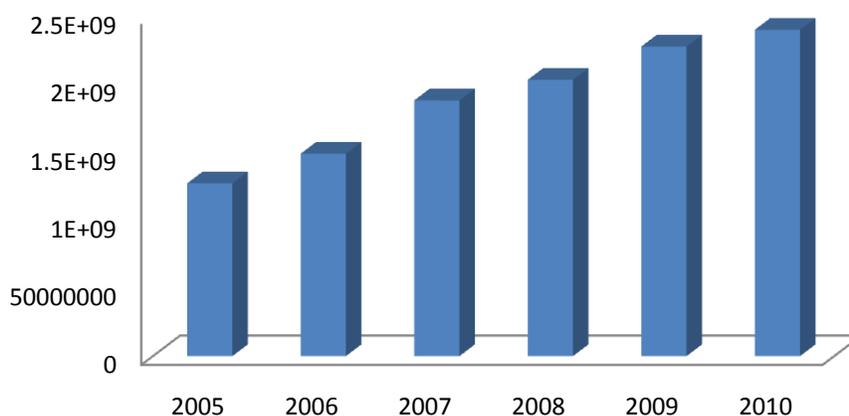
Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

La gráfica anterior nos muestra como se han ido incrementando los recursos del municipio de Nezahualcóyotl, lo que nos indica que conforme pasa el tiempo el municipio ha dispuesto de mayor cantidad de recursos financieros para su buen funcionamiento, así como para la atención de las necesidades básicas que demanda la población y la provisión de los servicios públicos que se encuentran a su cargo, así como para el combate a la pobreza. A pesar de lo anterior, no podemos afirmar que dicho crecimiento en los ingresos totales del municipio sea resultado de una mayor eficiencia en la recaudación de los impuestos a cargo de la administración local, o si esto se debe a un incremento en las transferencias federales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, mucho menos afirmar que dichos recursos sean suficientes para satisfacer las necesidades crecientes de la población.

## 2.6 EGRESOS TOTALES MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010

Al igual que los ingresos totales del municipio de Nezahualcóyotl, los egresos han tenido un incremento durante el período 2005-2010, debido a que primero es necesario saber mediante la Ley de Ingresos Municipales la cantidad de dinero que dispondrá el municipio cada año, para posteriormente mediante el Presupuesto de Egresos Municipal se decida hacia las áreas a las que se va a aplicar dichos recursos, dependiendo de las prioridades del mismo. Los egresos totales del municipio ascendieron a 1, 269, 226,654 pesos para el año 2005, hasta alcanzar la cifra de 2,398,735,833 pesos para el año 2010. Considerando lo anterior podemos decir que en dicho período el crecimiento de egresos totales fue de 88.99% (1, 129, 509,179) teniendo como base el año 2005, manteniendo una tasa promedio de crecimiento anual de 13.81% como se observa en la siguiente gráfica.

**EGRESOS TOTALES NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010**



Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

Los principales rubros del gasto hacia los que el municipio ha destinado mayor cantidad de recursos son los siguientes: Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Subsidios, Transferencias y Ayudas, Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles, Obras Públicas y Acciones Sociales. Siendo los rubros de Servicios Personales y los Subsidios los que se llevan el 60% del gasto del municipio. De acuerdo a los datos proporcionados por el sistema SIMBAD –INEGI, las finanzas públicas del municipio de Nezahualcóyotl han mantenido un equilibrio durante el período 2005-2010, es decir, la cantidad de recursos que ha percibido han sido aplicados o gastados en su totalidad.

El hecho de que los ingresos y los gastos se hayan incrementado en el período de estudio, no es garantía de que las condiciones del municipio y de la calidad de vida de la población se hayan elevado de manera sustancial, considerando que según dichas cifras el gasto corriente ha absorbido alrededor del 41% de dichos recursos, y que el rubro de inversión y obra pública solo se ha visto beneficiado con el 12%.

## **2.7 DEUDA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010**

Las limitaciones presupuestales que enfrentan los gobiernos locales constituye un gran reto ante el compromiso que tienen de brindar los servicios públicos que demanda la ciudadanía y construir las obras que detonen el desarrollo. Dicha restricción de recursos obliga a los gobiernos, por un lado, a hacer un uso eficiente del erario público, y, por otro, a hacer uso de instrumentos financieros que permitan allegarse de recursos adicionales a los asignados en los presupuestos públicos.

La deuda pública es el instrumento financiero más socorrido para traer al presente recursos públicos futuros, con el objetivo de financiar obras de grandes alcances. Es una opción de financiamiento que al comprometer recursos de ejercicios fiscales venideros debe utilizarse con responsabilidad y transparencia, bajo mecanismos estrictos de control y evaluación. Se debe asegurar que su monto sea manejable y su destino sea para beneficiar a la ciudadanía.

Para el caso de la deuda municipal, caber recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 117, que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas. En ese sentido, el endeudamiento se debe aprovechar para impulsar la infraestructura para el desarrollo. Asimismo, es recomendable evaluar el impacto que la deuda genera en el desarrollo local como detonador de las actividades productivas. El tema de la deuda pública reclama de responsabilidad de quienes la proponen y quienes la manejan. Requiere de certeza en beneficios y efectos positivos.<sup>40</sup>

Durante el periodo 2005-2010 la deuda pública del municipio de Nezahualcóyotl ha tenido un manejo responsable por parte de sus administradores. La siguiente gráfica nos muestra el comportamiento de su deuda, en los años 2005 y 2006 la deuda pública municipal tuvo sus niveles

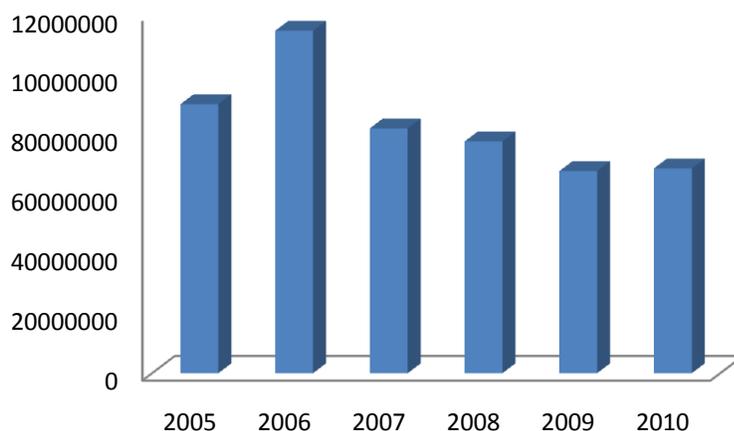
---

<sup>40</sup> REYES LÓPEZ Benjamín, "Federalismo Fiscal en México como base para el Desarrollo Regional. El caso de los Municipios" Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM México, 1998.

más altos llegando a la cifra de 90, 016, 280 pesos y 114, 573, 465 pesos respectivamente, es decir la deuda municipal se incrementó en un 27%.

A partir del año 2007, se comienza a observar una reducción de la misma llegando a la cifra de 81, 922, 286, logrando reducirla a 68, 530, 774 pesos para el año 2010. En promedio el municipio ha logrado reducir su deuda pública en una tasa 3.60% anual y para el periodo de 23%.

### DEUDA PÚBLICA NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010



Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

## 2.8 INTEGRACIÓN Y DEPENDENCIA MUNICIPAL DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010

Además de ser un indicador de desempeño gubernamental, el grado de dependencia financiera municipal es un tema de política pública desde que entró en vigor el SNCF en 1980. Este arreglo intergubernamental ha limitado la generación de ingresos propios y otorgando transferencias no condicionadas, conocidas como participaciones federales, así como transferencias condicionadas, conocidas como aportaciones federales a los estados y municipios mexicanos.

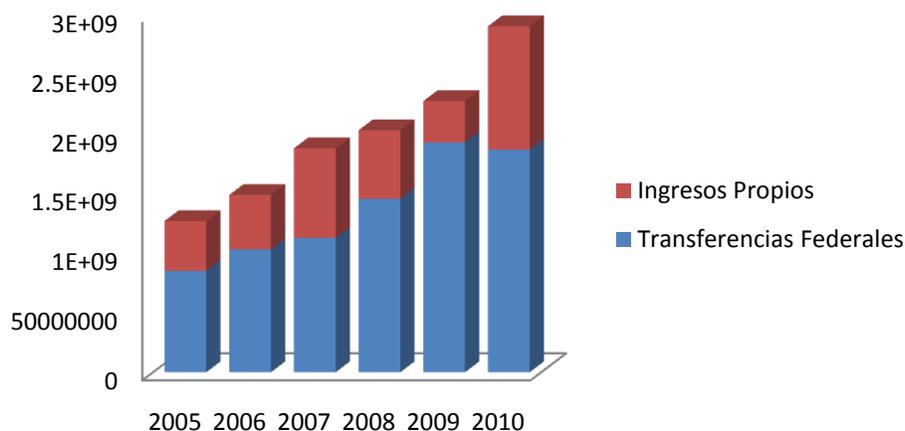
La alta dependencia que observan los municipios respecto a los recursos que reciben de la federación se correlaciona con una baja autonomía financiera y los de alta dependencia y ésta ha venido profundizándose a lo largo de los últimos años, particularmente a partir de 1998 en que se

incrementan las transferencias federales a estados y municipios con la creación de los fondos del llamado Ramo 033.<sup>41</sup>

Esta importante variación ascendente de los ingresos federales, ha traído como consecuencia un incremento en la dependencia financiera de los municipios y una disminución en su autonomía municipal, lo cual se entiende dado que una mayor disponibilidad de recursos federales, desincentiva el esfuerzo recaudatorio de las haciendas municipales. En términos generales, para todos los municipios, el Índice de Dependencia Financiera Municipal (IDFM), mide el peso de los recursos federales en los ingresos totales de cada municipio.<sup>42</sup>

Aunque la pérdida de la autonomía financiera y el incremento de la dependencia, están relacionados directamente con un menor esfuerzo recaudatorio, esto no significa que la recaudación fiscal municipal se haya reducido durante el período de estudio.

**INTEGRACIÓN INGRESOS TOTALES NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010**



Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

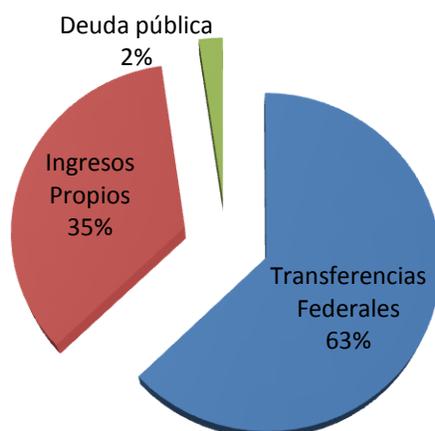
Para el municipio de Nezahualcóyotl la dependencia financiera de las transferencias federales se ha mantenido constante, presentando para el 2005 del total de sus ingresos una dependencia del 73% y el restante 27% lo obtuvo mediante la recaudación de sus impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, es decir, sus ingresos propios. Reduciéndose considerablemente dicha dependencia del municipio al incrementar sus ingresos propios y depender tan solo el 65% de

<sup>41</sup> [www.eumed.net/libros/2010/755/La%20autonomia%20financiera%20municipal.htm](http://www.eumed.net/libros/2010/755/La%20autonomia%20financiera%20municipal.htm)

<sup>42</sup> [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

dichas transferencias, como se puede observar en la gráfica anterior. En promedio la dependencia financiera del municipio a lo largo del período ha sido del 72%.

### INGRESOS TOTALES NEZAHUALCÓYOTL 2010



Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

El mantener una alta dependencia de las transferencias federales significa para los municipios el tener un margen de maniobra muy bajo para poder atender las necesidades prioritarias de su población, ya que el grueso de dichas transferencias se encuentran etiquetadas para su aplicación, es decir ya llevan un destino específico que el municipio no puede modificar. Por ello es de vital importancia que los municipios exploten sus potestades tributarias derivadas del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e incrementen sus ingresos propios para atender dichas demandas ciudadanas.

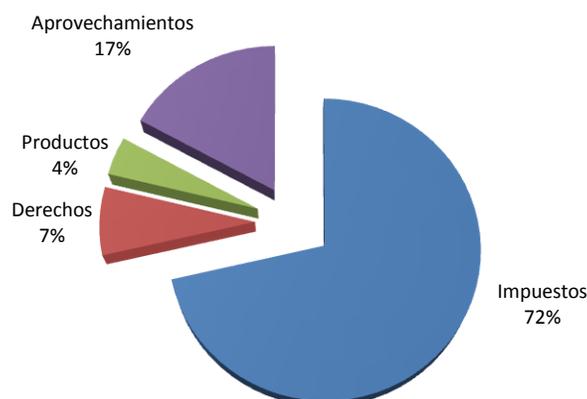
### 2.9 ESTRUCTURA INGRESOS PROPIOS NEZAHUALCÓYOTL

Como ya se describió en el primer apartado de este capítulo, los municipios poseen una serie de potestades tributarias para poder allegarse de recursos y ayudar a su administración y atención de las demandas ciudadanas. En general, ingresos propios del municipio de Nezahualcóyotl provienen de impuestos (predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre espectáculos públicos, sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, sobre fraccionamientos); derechos (por registro y refrendo anual de toda actividad económica, de establecimientos que venden bebidas alcohólicas, de anuncios comerciales y publicidad en la vía pública, de las obras de construcción, por los servicios

de agua potable y alcantarillado, por expedición de certificados y constancias, por servicio de rastro municipal, por servicio de panteones, por servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos); contribuciones de mejoras (en cuestiones de agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación de calles y banquetas); productos (venta de impresos y papel especial que no causen derechos, rendimientos financieros provenientes de capitales o valores a favor de los Municipios, actividades de empresas o establecimientos en los que participe el Municipio); y aprovechamientos (cantidades en efectivo o bienes que el Ayuntamiento reciba por concepto de herencia, legado, donación o indemnización).

En la siguiente gráfica se puede observar el peso que tiene cada una de los rubros anteriormente en el los ingresos propios del municipio para el año 2010, siendo los impuestos los que aportan la mayor cantidad de recursos con el 72%(destacando que el impuesto predial representa el 76% de dicho monto), seguido de los aprovechamientos con el 17%, derechos con el 7% y los Productos con el 4%.

#### INGRESOS PROPIOS NEZAHUALCÓYOTL 2010



Elaboración propia con base en datos INEGI-SIMBAD

Desde un punto de vista financiero, los ingresos propios municipales están constituidos principalmente por el cobro del Impuesto Predial y el cobro de derechos respecto al servicio del agua. En la medida en que el municipio sea capaz de aumentar y explotar al máximo sus capacidades de recaudación, no solo lograra reducir la dependencia financiera de las transferencias federales, sino que será capaz de reducir al máximo su deuda pública y satisfacer con mayor certeza las demandas ciudadanas. Los ingresos por impuesto predial han representado en promedio el 46% de todos los ingresos propios del municipio a lo largo del período de estudio, según la

información proporcionada por la tesorería municipal y por la información obtenida de la cuenta pública de Nezahualcóyotl. .

## **CAPITULO III EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010.**

### **3.1 El impuesto predial**

Dentro del sistema fiscal mexicano ha existido una fuerte tendencia a que los gobiernos locales, tanto los estatales como los municipales, dependan de las transferencias de ingresos que realiza la federación. Como se analizó en el capítulo anterior, la mayor parte de la recaudación se realiza a nivel central, derivado del actual Sistema de Coordinación Fiscal.

Es cierto que buena parte del esquema adoptado por nuestro país descansa en los principios del federalismo fiscal óptimo. Es decir, para evitar distorsiones y competencia entre entidades que pudieran afectar los niveles de recaudación de importantes impuestos, es la federación la encargada de su aplicación. Sin embargo ha existido una especie de abandono por parte de los gobiernos locales a la utilización de otros impuestos que sí pueden ellos recaudar o mejorar su recaudación.<sup>43</sup> Uno de estos casos es el del impuesto predial.

### **3.2 Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México**

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

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

Es de suma importancia para los municipios, en cuanto a su captación de recursos, el impuesto predial, ya que es el principal tributo a la propiedad inmueble, como se analizó en el capítulo anterior es el impuesto que proporciona un mayor ingreso a los municipios con un costo

---

<sup>43</sup> <sup>43</sup> Convención Nacional Hacendaria: "Modernización del sistema de recaudación municipal" México 2004

administrativo muy bajo, promoviendo la equidad y la distribución de la riqueza a partir de su administración, así como la aplicación de tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas con baja capacidad de pago.

Para el caso del Estado de México en el artículo 107 del Código Financiero se establece que están obligadas al pago del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo y las construcciones adheridas a él ubicados en el Estado de México.<sup>44</sup>

Anteriormente se determinaba la contribución tomando como base el valor de la construcción o ampliación que se llevara a cabo en cada predio, aplicando a este una tasa de cobro previamente establecida por el ayuntamiento. Actualmente se cobra una cuota por metro cuadrado y que es variable dependiendo el uso del inmueble. Con respecto a la política fiscal en el municipio de Nezahualcóyotl se han aprobado y establecido reducciones a esta contribución, cuando las construcciones son destinadas a la vivienda popular y de interés social.

Desde el punto de vista de el principio de beneficio en el diseño de los impuestos a la propiedad inmueble, se justifica la existencia de este tipo de impuestos dado que los servicios públicos incrementan el valor de los bienes inmuebles, por tal motivo, estos impuestos deben ser pagados por los mismos propietarios, es decir, dado el principio de beneficio, los poseedores de la propiedad deberían pagar por los servicios que incrementan el valor de sus inmuebles.<sup>45</sup>

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

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

---

<sup>44</sup> Código Financiero del Estado de México, Capítulo.

<sup>45</sup> Hernández y Puente Francisco "Las finanzas estatales y municipales en México" UNAM 2008.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación que tiene el pueblo de México de contribuir con el sostenimiento del gasto público, tanto de la Federación, así como del Distrito Federal o del estado y de los municipios donde residan de la manera proporcional y equitativa como lo dispongan las leyes.<sup>46</sup>

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

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

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

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

Elementos sustanciales del impuesto predial

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

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

Uno de los principales elementos estructurales que integran a un impuesto, lo constituye el objeto del mismo, que es establecido o se materializa en todo caso por la realización de actividades, por

---

<sup>46</sup> Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos

situaciones jurídicas o de hecho que representan la materia sujeta al gravamen, es decir, por qué o sobre qué se paga.

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

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.<sup>47</sup>

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

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

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

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

original del tributo, en el caso del impuesto predial, y en consecuencia, de poder exigir el pago de éste a los contribuyentes o sujetos pasivos.

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

Al respecto, Nuño Sepúlveda nos dice que:

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

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

Entonces, el sujeto obligado al pago del impuesto predial, son todos los propietarios, posesionarios o, en su caso, usuarios de inmuebles, considerados como terreno, terreno y construcción o solo construcción.<sup>48</sup>

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

Es común encontrar que se considera el valor fiscal y el valor catastral como sinónimos, y por esta razón, por lo general se considera el valor catastral del inmueble como la base cuantitativa para la determinación del impuesto predial. El valor catastral de un inmueble lo fija o determina la autoridad catastral, considerando sus elementos y características físicas, legales y cualitativas. Las técnicas o metodologías que se utilizan para la determinación del valor catastral, dependen precisamente de la información de que se disponga y del marco normativo que lo regula.

---

<sup>48</sup> Nuño Sepúlveda José Angel, Op,Cit

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

### **3.4 El marco legal del impuesto predial en el Estado de México**

Las bases jurídicas en que se sustenta el cobro del impuesto predial en el municipio de Nezahualcóyotl, están planteadas en el Código Financiero del Estado de México en función de los requerimientos que en materia de política y administración fiscal, garantizan a los contribuyentes una mayor equidad tributaria.

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

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

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

“Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista “

#### **3.4.1 Código Financiero del Estado de México**

Partiendo de lo que señala nuestra Constitución, el Código Financiero de Estado de México establece las obligaciones a que están sujetas las personas físicas y morales del pago de las

contribuciones. Asimismo, señala que las contribuciones relacionadas con los bienes inmuebles son:

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

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

En tal sentido, en su artículo 47, se establece la obligación de los contribuyentes a presentar mediante formas aprobadas por la autoridad fiscal, declaraciones para el pago de las contribuciones, existiendo por parte de la autoridad, propuestas de declaraciones para facilitar el cumplimiento de dichas obligaciones, y se aclara que éstas no poseen el carácter de resoluciones fiscales, por lo que no relevan a los contribuyentes de la presentación de las declaraciones que correspondan.

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

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

En el artículo 107 del mismo Código está plasmado quién debe declarar y pagar el impuesto predial, las personas físicas y morales propietarias de inmuebles en el Estado de México y/o en su caso, los poseedores de los mismos. Los propietarios y/o los poseedores deberán determinar y declarar el valor catastral de los inmuebles, presentándolo en las oficinas autorizadas durante los dos primeros meses de cada año, así como en los supuestos y plazos señalados por la legislación vigente.

Así mismo, el Código Financiero establece en su artículo 108 que la base del impuesto predial será el valor catastral del inmueble, el cual deberá ser determinado por los contribuyentes. Se establece que dicha valuación podría ser mediante avalúo practicado por perito valuador autorizado en el que se establezca el valor real del inmueble.

Cabe señalar, que la metodología aplicada en este caso atiende principalmente a la valuación individual, trabajo realizado por un solo valuador, el cual define inicialmente el objeto del avalúo obteniendo datos con los que realiza un reporte escrito o avalúo. En él se describe pormenorizadamente las características del inmueble fundamentándolo con la aplicación de diversos métodos de valuación.

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

1. Los valores unitarios a que se refiere el artículo 109 del Código Financiero (base valor)
2. Mediante la realización de avalúo en los términos antes citados.

Asimismo, cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal del inmueble, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral que resulte más alto, entre el determinado de la aplicación de los valores catastrales (base valor) y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones.

### 3.5 La estructura y composición del impuesto predial

Entre las ventajas que podemos encontrar en el impuesto predial están la de tener una base gravable (terrenos, casas habitación, construcciones comerciales e industriales, entre otras) inamovible; el costo por recaudarlo es bajo, y puede generar ingresos importantes; recae sobre los residentes; y permite fincar la responsabilidad de su gasto en el mismo nivel de gobierno que lo recauda.

Actualmente el impuesto predial en el Estado de México se puede pagar sobre dos bases:<sup>49</sup> la primera es la llamada base valor, en la cual, para determinar la base gravable se toma el valor del inmueble utilizando los valores de suelo y construcción. La segunda modalidad es la llamada base renta, dentro de la cual, se toma el valor de la renta del inmueble, multiplicándose ésta por 2 y luego por un factor de 38.47 para determinar la base gravable y el resultado se multiplicará por otro factor de 10.0 y se le aplicará la tarifa correspondiente.

En el artículo 107 del Código Financiero del Estado de México se encuentran plasmadas estas modalidades de pago del impuesto predial. En la fracción I de este Artículo se explica el procedimiento a seguir para determinar el valor de un inmueble en el formato base valor:

La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes a través de la determinación del valor de mercado del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por una persona autorizada.<sup>50</sup>

De acuerdo con el Código los valores unitarios serán difundidos con base en los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Estado de México, al igual que las características que tengan en común los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del Estado de México, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor y tipo corredor de valor. Derivado de lo anterior es necesario definir dichos conceptos.

---

<sup>49</sup> Para determinar la base de una contribución, se puede tomar una gran variedad de elementos entre los que se encuentran: el ingreso obtenido, el valor de las cosas o de las operaciones, el monto de la producción, los gastos erogados o cualquier otro indicador que pudiera establecerse como parámetro cuantitativo para determinar el monto de la contribución de que se trata.

<sup>50</sup> Código Financiero del Estado de México para el ejercicio fiscal 2010, Art. 107.

**Colonia catastral:** Se define como una zona de territorio continuo del Estado de México, que comprende grupos de Manzanas o lotes la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en pesos por metro cuadrado, en atención a la homogeneidad observable en cuanto a características y valor comercial.

**Colonia catastral tipo área de valor:** Esta integrada por un grupo de Manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria

**Colonia catastral tipo corredor de valor:** Esta integrada por un conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional, (tales como comercial, industrial, servicios, oficinas, entre otros) y cuyo frente o frentes colindan con una vialidad pública del Estado de México, independientemente de su acceso o entrada principal, se ha convertido en un corredor de valor con mayor actividad económica y mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona.<sup>51</sup>

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

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

Cuando los contribuyentes otorgan el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, se debe calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a lo anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Tomado de la Legislación Fiscal Vigente, Valores unitarios de suelo, construcciones e instalaciones especiales, Pp. 1-3.

<sup>52</sup> Código Financiero del Estado de México

Cabe señalar que el Código establece que en ningún caso se pagará una cantidad inferior a la que como cuota fija se establezca en el rango "I" de la tarifa. En el artículo 109 del Código se encuentra registrada la tarifa que debe de aplicarse a los valores catastrales.

<b>T A R I F A</b>				
<b>RANGOS DE VALORES CATASTRALES</b>				
<b>(en pesos)</b>				
<b>RANGO</b>	<b>LIMITE INFERIOR</b>	<b>LIMITE SUPERIOR</b>	<b>CUOTA FIJA (en pesos)</b>	<b>FACTOR PARA APLICARSE A CADA RANGO</b>
1	1	180,970	150.00	0.000330
2	180,971	343,840	210.00	0.001287
3	343,841	554,420	420.00	0.001541
4	554,421	763,890	745.00	0.001788
5	763,891	973,930	1,120.00	0.002283
6	973,931	1,188,880	1,600.00	0.002673
7	1,188,881	1,403,840	2,175.00	0.003371
8	1,403,841	1,618,840	2,900.00	0.003905
9	1,618,841	1,854,060	3,740.00	0.004228
10	1,854,061	2,100,310	4,735.00	0.004506
11	2,100,311	2,433,150	5,845.00	0.004670
12	2,433,151	2,780,990	7,400.00	0.004943
13	2,780,991	En adelante	9,120.00	0.003500

Tomado de: Código Financiero del Estado de México para el ejercicio fiscal 2010,

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. Cuando se modifican los valores catastrales de los inmuebles, el impuesto que resulta de aplicar el nuevo valor, se pagará a partir del bimestre siguiente a la fecha de su modificación.

Es importante señalar que en el caso de los valores de suelo de los corredores de valor juegan un papel primordial, ya que son inmuebles que su uso es destinado al no habitacional, es decir, su uso es netamente comercial, y por ende tienen una mayor actividad económica y su valor se incrementa, es decir, su valor comercial es mayor.

### **3.6 Padrón catastral Nezahualcóyotl**

El la información de catastro en el municipio de Nezahualcóyotl se encuentra integrada por la recopilación de información de datos geométricos y estadísticos relacionados con la tierra. Sin duda, el grado de avance técnico alcanzado por una unidad catastral, tiene como reflejo inmediato

de su desarrollo el empadronamiento censal de la tierra y sus mejoras, como, lo cual repercute positiva o negativamente en el aspecto fiscal, que es la base de que parte la autoridad fiscal para imponer a la ciudadanía más equitativas contribuciones a la propiedad raíz.

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

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

Para el caso del Estado de México y en específico el municipio de Nezahualcòyotl , actualmente el padrón catastral está constituido por dos bases de datos interrelacionadas entre sí: la primera eminentemente gráfica, compuesta por datos cartográficos y la segunda, alfanumérica, que contiene los atributos o características administrativas de los predios que están representados en la base de datos cartográfica. La interacción de ambas bases de datos permite por un lado determinar información cuantitativa de los inmuebles, como superficies de suelo y construcción y por otro lado las características administrativas de los mismos como el propietario, el uso del inmueble, la clase, el tipo y la edad de la construcción.<sup>53</sup>

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

---

<sup>53</sup> Información proporcionada por la Subdirección de Catastro de municipio de Nezahualcòyotl

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

El procedimiento de actualización del padrón catastral se basa primordialmente en poner al día los archivos cartográficos a través de dos tipos de levantamiento: el directo (el topográfico) y el indirecto o fotogramétrico. De acuerdo con información proporcionada por el personal del área de catastro, es el método directo el más usado actualmente toda vez que existe una sección de la Tesorería Local dedicada a estas actividades. Recientemente el gobierno municipal puso en funcionamiento un sistema digital satelital que le permitirá tener imágenes aéreas y de video de los lotes que forman parte de su padrón de contribuyentes, por lo que los vecinos pagarán su impuesto predial de acuerdo a las dimensiones exactas de sus terrenos.

Con el programa denominado Sistema de Información Geográfica de Nezahualcóyotl (SIG-NEZA), que cuenta con dos equipos de Geo Posicionamiento Satelital (GPS), en menos de tres minutos se puede obtener la tipología, tipo de construcción, datos del propietario, número oficial y coordenadas, de todos los predios.

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

Estos trabajos de levantamiento topográficos son necesarios actualizar el padrón catastral para poder determinar y diferenciar las áreas de valor de los corredores de valor, esta diferenciación es necesaria para que el impuesto se cobre de forma equitativa. Cabe mencionar que las características de las colonias catastrales tipo corredor de valor van cambiando con el tiempo, es decir, se van expandiendo de forma continua, y el padrón catastral debe actualizarse a la par de esta expansión.

De no hacerse, establecimientos comerciales que se encuentran fuera de los límites de una colonia catastral tipo corredor de valor, que podrían pertenecer a la misma, y que tienen las mismas

características físicas de suelo, construcción y servicios, pagaran un impuesto menor que si pertenecieran al mismo.

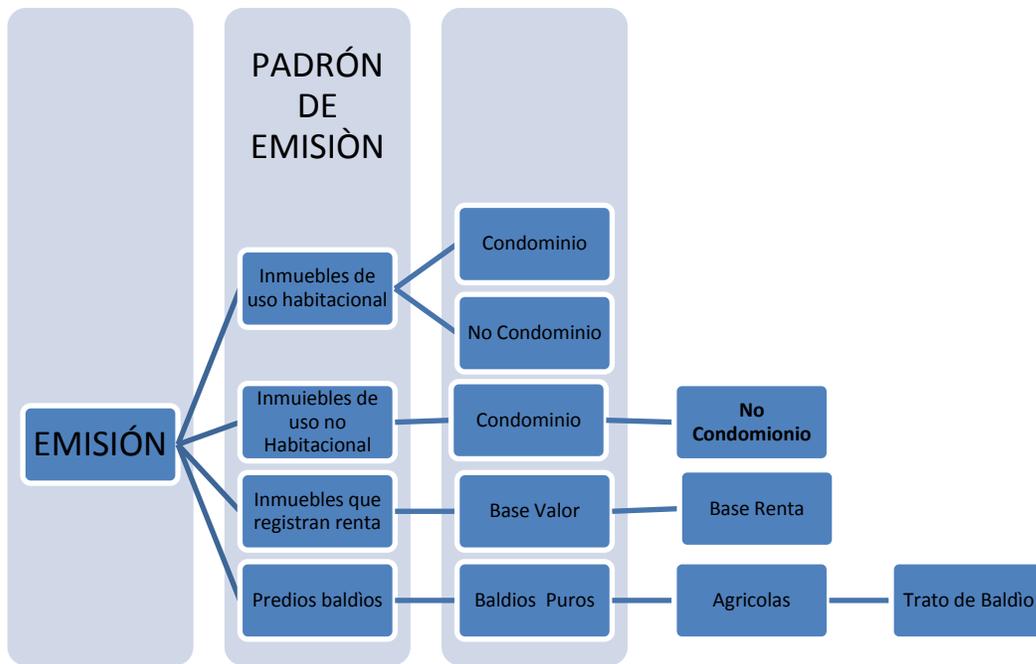
### **3.7 El padrón fiscal**

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

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

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

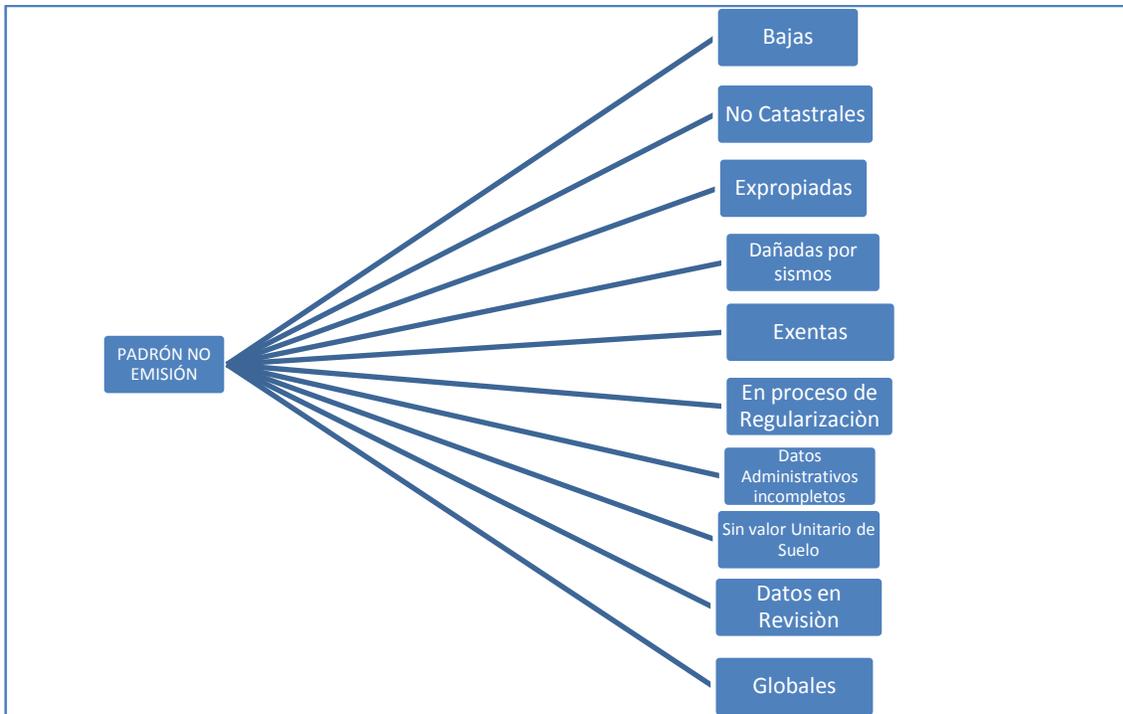
El de emisión, consta de dos grandes grupos, a saber, inmuebles de uso habitacional subdivididos en condominios y no condominios; inmuebles de uso no habitacional subdivididos también en condominios y no condominios; inmuebles que registran rentas, los cuales a su vez también se subdividen en base renta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



Fuente: Elaboración propia con base en la Subdirección de Catastro

Por lo que toca al padrón de no emisión éste se encuentra integrado por 10 grupos de inmuebles, unos susceptible de reincorporación al padrón de emisión y otros que representan únicamente un registro histórico.

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



FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Subdirección de Catastro

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

Como ya se mencionó anteriormente, el valor catastral (de los predios en general) es de vital importancia para la obtención de la base gravable del impuesto predial, en esta sección abordaremos las principales características y definiciones del valor catastral.

### 3.8 Los valores unitarios de suelo y construcción

Los valores de suelo y construcción son fundamentales para el cálculo de la base gravable del impuesto predial. De ahí la gran importancia que tienen los métodos y procedimientos de determinación y actualización de dichos valores. El artículo 107 del Código Financiero del Estado de México establece que la base del impuesto predial será el valor catastral del inmueble, mismo que deberá ser determinado por el propio contribuyente mediante:

- La realización del avalúo en el que se establezca el valor real del inmueble, el cual deberá ser practicado por un perito valuador autorizado

- La aplicación de los valores unitarios de suelo y construcción emitidos y publicados en tablas de valores unitarios en el Código.

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

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

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

Método directo: Consiste en la recopilación y procesamiento de información inmobiliaria, referente a operaciones de compraventa de inmuebles baldíos, que se ofertan en publicaciones especializadas.

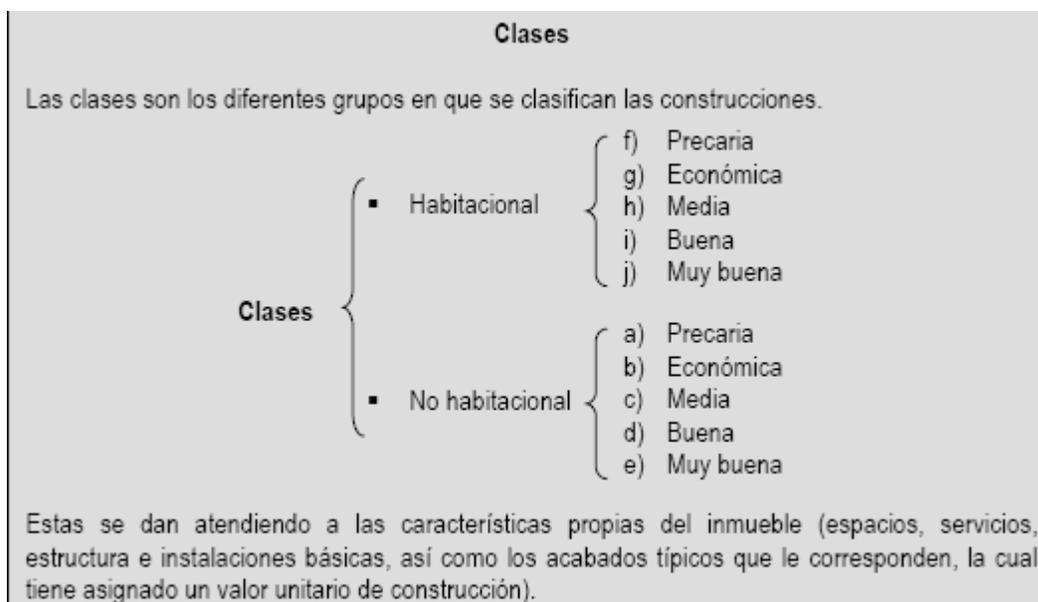
Método indirecto o residual: Consiste en una recopilación y procesamiento de información inmobiliaria, referente a predios con edificaciones. El procedimiento consiste en determinar el valor residual del suelo deduciendo el valor calculado de las construcciones al valor de oferta y/o venta de los inmuebles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

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

Valores unitarios de construcción: Los valores unitarios de construcción se obtienen del análisis detallado que se realiza de las edificaciones existentes en el municipio, a partir del método conocido como valor de reposición nuevo de las construcciones, mismo que se establece por metro cuadrado

cubierto y que resulta del análisis de los precios unitarios de las diferentes partidas que conforman a las edificaciones.

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



FUENTE: Subdirección de Catastro municipio de Nezahualcóyotl

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

La colonia catastral es un polígono del territorio debidamente delimitado y conformado por grupos de manzanas o lotes que presentan condiciones geográficas, urbanas y económicas similares, con un valor unitario por metro cuadrado. La identificación y delimitación de los polígonos que conforman a las colonias catastrales se realiza considerando la infraestructura urbana, los servicios públicos, el

equipamiento urbano, nivel socioeconómico, tipo y calidad de las construcciones, edad, estado de conservación y dinámica del mercado inmobiliario.<sup>54</sup>

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

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

Se define una colonia catastral tipo área de valor como: Grupo de Manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria.<sup>55</sup>

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

La clasificación se presenta como sigue:

- 1.- Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas de valor bajo con desarrollo incipiente, con usos de suelo que están iniciando su incorporación al área urbana y con equipamientos y equipos dispersos.
- 2.- Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas o intermedias de valor bajo, en proceso de transición o cierta consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y con equipamientos y servicios semidispersos y de pequeña escala.
- 3.- Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio bajo, en proceso de transición o consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y/o incipiente mezcla de usos y con equipamientos y servicios semidispersos y de regular carga.

---

<sup>54</sup> Legislación fiscal 2010, Valores unitarios de suelo, construcciones e instalaciones especiales, pág. 1.

<sup>55</sup> Legislación fiscal 2010, Op. Cit., pág. 1.

- 4.- Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio con cierto proceso de transición o en consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y/o mezcla de usos y con equipamiento y servicios semiconcentrados y de regular escala.
- 5.- Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, con usos de suelo habitacional y/o mixtos y nivel socioeconómico de medio a medio alto.
- 6.- Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacionales y/o mixtos y nivel socioeconómico de medio alto a alto.
- 7.- Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacional y/o mixtos y nivel socioeconómico de alto a muy alto.
- 8.- Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano de pequeña escala significativa, usos de suelo preponderantemente comercial y de servicios y de nivel socioeconómico de medio bajo a alto.
- 9.- Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano de diversas escalas y con usos de suelo eminentemente industrial.
- 10.- Colonia catastral que corresponde a áreas ubicadas en el suelo de conservación, con usos agrícola, forestal, pecuario, de reserva ecológica y/o explotación minera entre otros, con nulos o escasos servicios y equipamiento urbano distante.<sup>56</sup>

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

### **3.8.2 Colonia catastral tipo corredor de valor**

La legislación fiscal define corredor de valor de la siguiente forma: Conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional y cuyo frente o frentes colindan con una vialidad, independientemente de su acceso o entrada principal, se ha convertido en

---

<sup>56</sup> Código Financiero del Estado de México. Legislación fiscal 2010, Op. Cit., pág. 2-3.

un corredor de valor con mayor actividad económica y mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona.<sup>57</sup>

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

### **3.9 Determinantes de la eficiencia de recaudación**

En la actualidad es indispensable para las administraciones municipales realizar y mantener constantemente algún tipo de análisis que les permite conocer su situación o desempeño respecto a las actividades que realizan. Para el caso del impuesto predial en el municipio existen elementos favorables y desfavorables que determinan los montos de recaudación anual del mismo, siendo dichos montos recaudados en relación a los montos y predios totales que pertenecen al municipio los que determinan la eficiencia o ineficiencia de la administración encargada de la recaudación.

Para poder determinar la eficiencia en la recaudación del impuesto predial en el municipio de Nezahualcóyotl se utilizará el método de razones simples y el método de razones estándar, las cuales utilizan la relación existente entre dos o más variables de la misma especie, así mismo pueden ser utilizadas para poder determinar las probabilidades y tendencias de recaudación.

Mediante el establecimiento de las razones estándar se pretende tener un instrumento de control y de medida de eficiencia a fin de tratar de optimizar los resultados mediante su comparación con los hechos reales y así poder establecer desviaciones positivas o negativas.

Para poder determinar el grado de eficiencia en la recaudación del impuesto predial en el municipio es necesario considerar la información proporcionada por la Tesorería municipal, la subdirección de catastro, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Las variables a considerar son: el número de predios que se encuentran establecidos dentro del territorio del municipio de Nezahualcóyotl, el número de predios que se encuentran registrados en el padrón catastral del municipio, el número de predios irregulares, los montos de recaudación de la tesorería municipal

---

<sup>57</sup> Legislación fiscal 2010, Op. Cit., pág. 3.

por concepto de predial, los montos posibles de recaudación por impuesto predial considerando los criterios y valores descritos en los apartados anteriores, entre otras, durante el periodo 2005-2010.

Entre las principales razones que se pueden calcular son las siguientes:

$$\text{Actualización del padrón catastral} = \frac{\text{No de predios registrados en el padrón catastral}}{\text{No de predios totales del municipio!}}$$

$$\text{Recaudación del impuesto predial} = \frac{\text{Predios que pagan impuesto predial}}{\text{No predios registrados en el padrón catastral!}}$$

$$\text{Recaudación del impuesto predial} = \frac{\text{Monto recaudado por impuesto predial}}{\text{Monto total que se debería ingresar}}$$

$$\text{Eficiencia de recaudación del impuesto predial} = \frac{\text{Monto de recaudación por impuesto predial}}{\text{Costo de recaudación de impuesto predial!}}$$

Los resultados que se obtienen de las razones anteriores se deben comparar entre si para determinar la eficiencia de la subdirección de catastro del municipio y de la tesorería, así como con el promedio de recaudación de todos los municipios del Estado de México para conocer la posición del mismo respecto al exterior.

### **3.10 Evolución del padrón catastral**

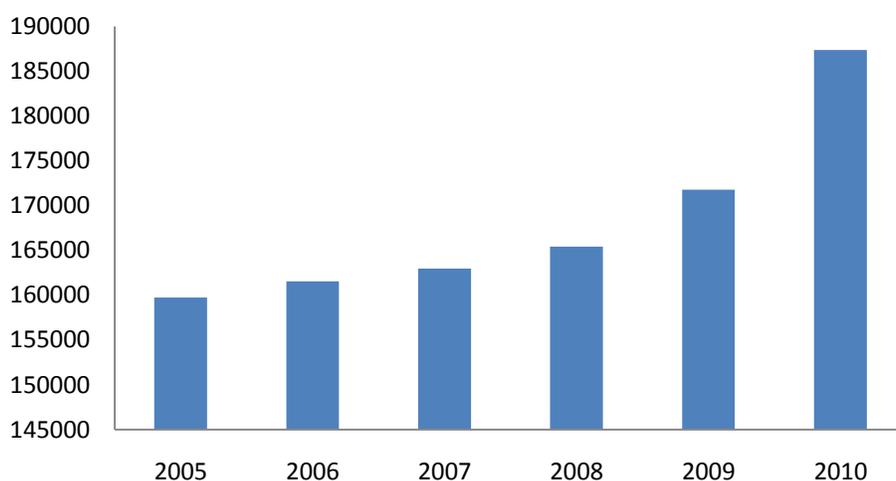
Al igual que para cualquier municipio, para Nezahualcóyotl, la actualización y modernización del padrón catastral es de suma importancia ya que es a partir de dicho padrón donde queda determinada la potencialidad de recursos para el municipio vía impuesto predial. Según estudios realizados por el INDETEC la recaudación del impuesto predial es la principal fuente de ingresos propios para los municipios, y que el incremento en la recaudación de dicho impuesto se traduciría en una mayor autonomía por parte de los municipios de las transferencias fedérelas.

El municipio de Nezahualcóyotl durante el período 2005-2010 ha realizado grandes esfuerzos para regularizar predios que no se encontraban registrados en su padrón catastral y en consecuencia no pagaban dicho impuesto, así mismo los esfuerzos de los últimos tres presidentes municipales (Luis Sánchez Jiménez, Víctor Manuel Bautista López y Edgar Cesáreo Sánchez Navarro) han sido

canalizados a la actualización y modernización de dicho padrón, lo que se ha traducido en mayores ingresos para el municipio.

En el año 2005 durante la administración del presidente municipal Luis Sánchez Jiménez perteneciente al PRD, el número de predios registrados en la Subdirección de Catastro del municipio de Nezahualcóyotl era de 150, 726 predios, creciendo para 2006, 2007 y 2008 en la administración del presidente municipal Víctor Manuel Bautista López a 161 427, 162 938 y 165 439 predios respectivamente, presentando un incremento sustancial durante la administración del presidente municipal Edgar Cesáreo Sánchez del PRI en la cual el padrón catastral tenía registrados para 2009 171 775 y para el 2010 se alcanzó la cifra de 187 368 predios.

### **PADRÓN CATASTRAL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010**



Elaboración propia con base en datos Subdirección de Catastro Nezahualcóyotl

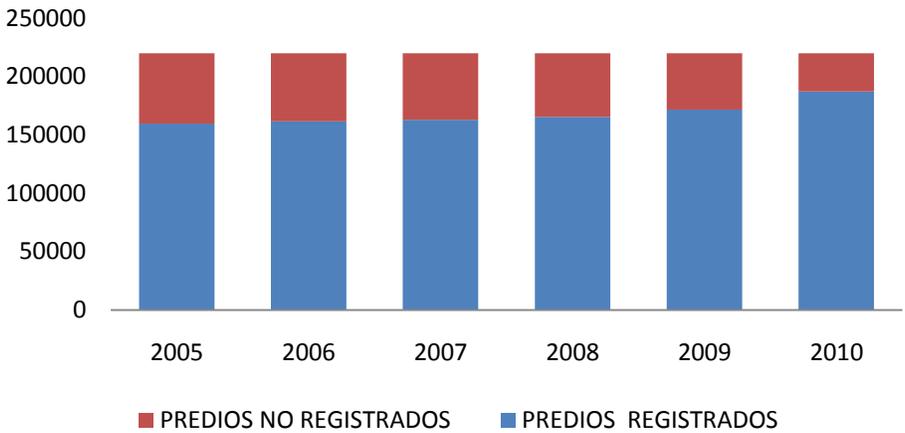
Es decir, el padrón catastral de la Subdirección de Catastro del municipio de Nezahualcóyotl creció durante el período 2005-2010 en un 17.3%, lo que se ha traducido en mayores ingresos para el municipio como se verá más adelante.

A pesar de los esfuerzos realizados por las tres últimas administraciones en el municipio de Nezahualcóyotl por actualizar y modernizar su padrón catastral, todavía se sigue teniendo el gran problema de la existencia de predios que no pagan el impuesto predial debido a que sus dueños no tienen certeza jurídica de sus predios es decir, no tienen escrituras que les permitan acreditarlos como dueños y sean incorporados al padrón catastral. La mayoría de estos predios irregulares son

resultado de la invasión de terrenos y propiedades tanto públicos y privados por parte de la población. Según la Subdirección de Catastro los principales problemas por los que gran parte de los predios irregulares no han sido incorporados en el padrón catastral son que han sido invadidos por terceras personas que no tienen escrituras de propiedad dado que dicho predios no son aptos para habitar, el segundo problema es que existen predios que no tienen los datos completos, además de la existencia de predios que se encuentran en litigio y no tienen definido un propietario en sí.

Según la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como la proporcionada por la Subdirección de Catastro del municipio, en los 63.44 Kilómetros cuadrados que tiene el municipio de Nezahualcòyotl se tienen establecidos 220 000 predios distribuidos en las 73 colonias que integran al mismo, lo anterior nos permite determinar la eficiencia de la Subdirección de catastro en lo que al registro en el padrón catastral se refiere.

**TOTAL DE PREDIOS MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL  
2005-2010**



Elaboración propia con base en datos Subdirección de Catastro Nezahualcòyotl

Para el año 2005, se tenían 60 274 predios irregulares y que no se encontraban registrados en el padrón catastral del municipio, teniendo solamente registrados 159 726 predios, es decir el 27.3% de los predios establecidos en Nezahualcòyotl no pagan dicho impuesto, lo que implica no recaudar una cantidad considerable de recursos que permitirían seguirles prestando servicios públicos a cargo de la administración local. El 72.7% de los predios que se encuentran registrados son los que potencialmente deben pagar el impuesto predial anualmente.

En el año 2006, en el padrón catastral del municipio se encontraban 58 453 predios que no se encontraban registrados, teniendo registrados 161 547 predios, es decir 26.5% del totales de los predios del municipio no se encontraban registrados y el 73.5% restante si lo estaba. Para el 2007 se sigue con la tendencia de la reducción de predios no registrados en el padrón catastral al tener 57 017 predios no registrados y 162 938 registrados, lo que representa un 25.9% de contribuyentes que no pagan impuesto predial por no estar registrados. Teniendo para el 2008 un total de 54 561 predios no registrados lo que representa el 24.8% del total de los predios.

Durante la última administración del municipio de Nezahualcóyotl se logró reducir en gran parte la existencia de predios irregulares o no registrados en el padrón catastral, ya que con el presidente municipal Edgar Cesáreo Sánchez Navarro se realizaron esfuerzos importantes para alcanzar en 2009 un total de 171 775 predios registrados y 48 225 predios no registrados, lo que representa solo un 21.9% del total de los predios establecidos en el municipio. Para el 2010 se alcanzó la cifra de 32 632 predios que no han sido registrados, lo que significa que de los 220 mil predios que se encuentran establecidos en el municipio, el 85.2% ya se encuentra inscrito en el padrón catastral, lo que representa 187 368.

Según el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, el patrón de ocupación de Ciudad Nezahualcóyotl es el producto de una forma de poblamiento caracterizada por la ilegalidad, la cual ha prevalecido principalmente por la falta de oferta legal de suelo urbanizable, lo que sin duda contribuye a la permanencia de diversos asentamientos irregulares, entre los que destacan:

Canal de Sales, asentamiento localizado dentro de los derechos de vía del Canal del mismo nombre. Encabezados por la organización Estrella y Engrane Cardenista A. C., muchos de quienes actualmente habitan la zona se apropiaron de predios cuya superficie total asciende a 21.43 Hectáreas. En 1990 estos lotes fueron invadidos y en la actualidad cuentan con equipamiento educativo, de abasto y comercio, de seguridad pública y de servicios públicos, como son agua, drenaje y electrificación.

En la Calle 40 de la colonia Ampliación El Sol, se localiza otro de los asentamientos irregulares, en un predio propiedad del Gobierno del Estado de México considerado como una zona de preservación ecológica y relleno sanitario; estos terrenos carecen de agua potable, drenaje y energía eléctrica y cuenta con una superficie aproximada de 0.8 Hectáreas.

En el extremo norte de Canal de Sales, sobre la Av. Plaza de las Tres Culturas, se localiza Bosques de Viena, asentamiento que fue ocupado por trabajadores de la entonces SARH. Su superficie es de 3.91 hectáreas divididas en 132 lotes que cuentan con servicios básicos, como energía eléctrica, agua potable y drenaje. Colinda con el predio denominado Periférico Arco Norte, el cual forma parte de la zona de proyectos de la Comisión del Ex - Lago de Texcoco, y tiene una superficie aproximada de 143 Hectáreas.

En la colonia Ampliación Ciudad Lago Comunicaciones, existe un terreno propiedad del Gobierno del Estado de México, posee una superficie de 8.02 Hectáreas, cuenta con los servicios básicos; actualmente se está llevando a cabo la escrituración de los lotes por parte de la CRESEM, colindando con éste se encuentra la unidad habitacional Antonio Alzate propiedad de AURIS, la cual también se encuentra en proceso de escrituración.

En la colonia Ampliación el Sol Norte, existe un asentamiento que mide aproximadamente 4 Hectáreas, y se caracteriza por la invasión de los derechos de vía del ferrocarril. Este asentamiento cuenta con escuelas, clínica de salud y mercado, además de que dispone de los servicios de infraestructura básicos.

Existen tres asentamientos irregulares que se encuentran sobre una zona de riesgo; el primero de ellos ubicado en la manzana 13 y 14 de la colonia Ciudad Lago, por la que atraviesa un gasoducto; el segundo se localiza sobre la Av. Las Torres, en el tramo comprendido de Av. Bordo de Xochiaca a la Av. Texcoco, donde el riesgo se deriva de la existencia de torres de alta tensión que son ocupadas como refugio, así como de la presencia de un ducto de PEMEX.

Otro asentamiento irregular se localiza a un costado del Bordo de Xochiaca, donde se encontraba el tiradero a cielo abierto, se considera una zona de riesgo y es ocupado principalmente por personas que subsisten de las actividades asociadas a la recolección y selección de la basura.

### **3.11 Recaudación impuesto predial**

Como se analizó en el capítulo anterior, el municipio de Nezahualcòyotl obtiene gran parte de sus ingresos propios por medio de la recaudación del impuesto predial, lo que hasta cierto punto implica

una mayor autonomía financiera respecto a los recursos financieros que le transfiere la federación y una mayor libertad en el ejercicio del gasto, ya que es el mismo municipio el que determina el rubro a donde se aplicaron los recursos recaudados.

Es importante señalar que el municipio requiere recursos económicos suficientes para poder atender de manera oportuna y eficaz las demandas de su respectiva población. Por esta razón el Artículo 115 de la Constitución Federal, lo dota de la facultad de cobro del impuesto predial, que es un impuesto de base amplia y con poca movilidad, que puede reportar al municipio recursos no condicionados para su ejercicio que son altamente predecibles en la recurrencia de su recaudación.

Sin duda, la principal fuente de ingreso de la administración municipal es el impuesto predial, la limitante de captación y la falta de cultura tributaria impacta de manera importante en la administración pública y las finanzas municipales. En gran medida la recaudación del Impuesto predial depende de la calidad de gestión municipal, por lo que es necesario la atención de esta importante área toda vez que el municipio tiene la obligación de recaudar recursos para satisfacer las necesidades de seguridad, salud, pavimentación, alumbrado, desarrollo social entre otros. De ahí que es de suma importancia que el municipio se responsabilice de lograr una eficiente recaudación saneando sus finanzas públicas sin depender totalmente del presupuesto federal y estatal.

El municipio ante la creciente necesidad de allegarse mayores cantidades de recursos para satisfacer las necesidades de su población, y ante la importancia que representa el cobro del impuesto predial dentro de sus ingresos propios, ha instrumentado una serie de cambios en la subdirección de catastro para hacerla más eficiente e incrementar los ingresos que se obtienen por este rubro, destacando el esfuerzo por actualizar el padrón catastral, modernizar el área de catastro, invertir en la investigación de campo, la regularización de predios, pero sobre todo en la implementación de un Sistema de Información Geográfica.

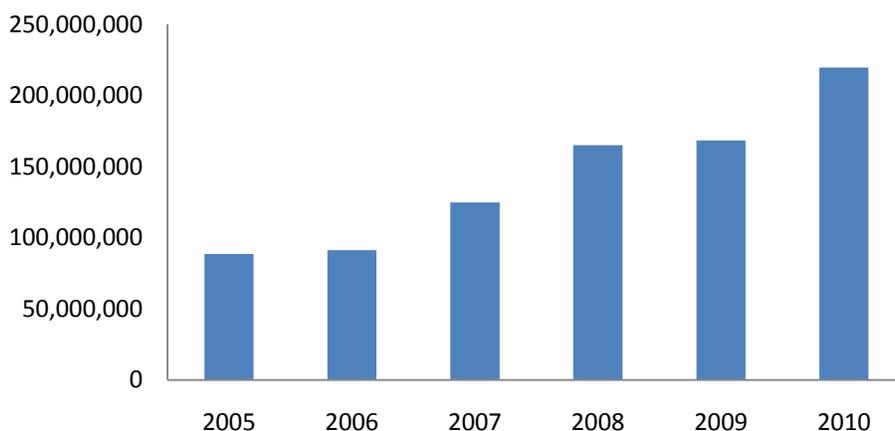
Los esfuerzos realizados por las últimas tres administraciones municipales para tratar de generar en la población una cultura de pago e incrementar los recursos se han visto reflejados en la cantidad de recursos obtenidos anualmente por el pago del impuesto predial. En el año 2005 en la administración del presidente municipal Luis Sánchez Jiménez la recaudación por impuesto predial ascendió a 88 454 214 pesos, presentando un incremento del 3.2% para el 2006 ya con la administración municipal de Víctor Manuel Bautista López por lo que la recaudación ascendió a 91 322 669 pesos.

La tendencia a la alza en la recaudación por concepto de impuesto predial en las finanzas municipales continuó para el 2007 al recaudar 124 727 715 pesos, es decir se presentó un incremento del 36.5% con respecto al año anterior. Para el año 2008 se alcanzó la cifra de recaudación de 165 133 603 pesos manteniendo la tasa de crecimiento promedio respecto al año anterior al representar un incremento del 32.4% respecto al 2007.

En el último año de la administración del presidente municipal (2009) Víctor Manuel Bautista López se presentó una baja considerable en el incremento de la recaudación por impuesto predial respecto a la tasa de crecimiento promedio que se había presentado durante los dos primeros años de su gestión, al recaudarse la cantidad de 168 469 150 pesos, es decir solo se recaudaron 3 335 547 pesos mas respecto al año anterior, lo que representó un incremento del 2% respecto al 2008.

Para el año 2010 ya bajo el mandato del presidente municipal Edgar Cesáreo Sánchez Navarro de militancia partidista del PRI, se recuperó la tendencia promedio de crecimiento presentada en 2007 y 2008 al crecer la recaudación en un 30.3% respecto al año 2009, al recaudarse la cantidad de 219 489 154 pesos, es decir, 510 020 004 pesos más que en 2009. Durante el periodo 2005-2010 la recaudación municipal por concepto de impuesto predial creció en un 148.1% al pasar de 88, 454,214 pesos recaudados en 2005 a 219, 489,154 pesos en 2010.

### RECAUDACIÓN IMPUESTO PREDIAL NEZAHUALCOYOTL 2005-2010



Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Catastro Nezahualcóyotl

Existen varios factores que determinaron el crecimiento de la recaudación por impuesto predial a lo largo del periodo de estudio. El primero de ellos se refiere al incremento del número de predios registrados en el padrón catastral como resultado del proceso de legalización que se ha incentivado en el municipio de Nezahualcòyotl, al incorporar 27 642 predios en el período a dicho padrón. Cabe destacar que el hecho de que se incorporaran más predios al padrón catastral no garantiza que todos ellos pagan su impuesto, pero más adelante se describirá esta situación.

Otro punto que incidió en el incremento de la recaudación del impuesto predial es que el ayuntamiento de Nezahualcòyotl ofreció descuentos y bonificaciones a los ciudadanos que pagaron su impuesto predial en los primeros tres meses del año, ello incluía también a grupos vulnerables y personas que regularizaran su impuesto predial. De esta manera el Cabildo aprobò descuentos para los contribuyentes del 16% para el mes de enero; 12% para febrero y 6%.

Asimismo el gobierno municipal aplicó descuentos del 50% a jubilados, huérfanos menores de 18 años, personas con discapacidad, adultos mayores, viudas o viudos sin ingresos fijos y a quienes percibían menos de tres salarios mínimos. De igual manera, se aprobó en el ayuntamiento que todo contribuyente que no hubiera realizado modificaciones en su construcción o terreno durante los últimos años únicamente pagaría un 5 por ciento adicional de predio.

Todas las bonificaciones anteriores fueron aplicables para casa habitación o actividades comerciales que generaron autoempleo, además se aplicó un descuento del 50% en los adeudos de impuesto predial para los ejercicios 2010 y anteriores para quienes realizaron su pago puntual en los meses de enero, febrero y marzo de cada año. Así mismo, A los ciudadanos cumplidos se les otorgó un seguro contra incendio hasta por 100 mil pesos y contra robo hasta por 15 mil, en reconocimiento a la confianza que han depositado en sus actuales autoridades.<sup>58</sup>

Pero sin duda y de acuerdo a la información proporcionada por la subdirección de catastro de Nezahualcòyotl, el factor más importante que ha logrado modernizar el padrón catastral y que a contribuido de manera sustancial para incrementar la recaudación del impuesto predial en el municipio ha sido la implementación de un Sistema de Información Geográfica en el municipio.

El programa denominado Sistema de Información Geográfica de Nezahualcòyotl (SIG-NEZA), cuenta con dos equipos de Geo Posicionamiento Satelital (GPS), que en menos de tres minutos

---

<sup>58</sup> [www.tesoreriamunicipal.gob.mx](http://www.tesoreriamunicipal.gob.mx)

proporciona la tipología, tipo de construcción, datos del propietario, número oficial y coordenadas, de todos los predios pertenecientes al municipio.

Según el alcalde, Edgar Cesáreo Sánchez Navarro, Nezahualcóyotl es el único municipio de la zona oriente del estado de México, que tiene un registro catastral exacto de sus predios, ya que cuenta con tomas aéreas, videos en tierra y un registro digital de los 187 368 mil lotes que conforman el padrón. Con este sistema satelital, aseguró el edil, los contribuyentes pagan lo justo y se evita que se hagan pagos al tanteo, con lo cual los ciudadanos no tienen que erogar más que lo realmente mide su predio.

Mediante dicho sistema, los vecinos pueden verificar además, las características de su propiedad, la cual tiene una clave única, no sólo a nivel municipal, sino nacional. De los 187 368mil predios de Nezahualcóyotl, sólo 5% presentan inconsistencias menores, mientras que 95% tienen registrados el nombre del propietario, calle, número oficial, colonia, código postal, superficie del terreno, área inscrita; así como la ubicación dentro de la manzana.<sup>59</sup>

### **3.12 Eficiencia en la recaudación del impuesto predial en Nezahualcóyotl**

A pesar de los esfuerzos realizados por las tres últimas administraciones municipales para incrementar la eficiencia en la recaudación del impuesto predial, a lo largo del período de estudio el avance no ha sido muy significativo. Para el INDETEC, la baja eficiencia en la recaudación de los ingresos locales impacta de una manera significativa al municipio en cuanto a su funcionamiento y prestación de servicios a su cargo y que actualmente se encuentran determinados en el artículo 115 constitucional.

Si el municipio no presenta un nivel alto de eficiencia en la recaudación en los rubros que integran sus ingresos propios, el funcionamiento del mismo dependerá en gran medida de los recursos que se le transfieren del gobierno federal, disminuyendo su autonomía financiera y la libre aplicación del ejercicio del gasto. Recordando que según lo establecido en el actual federalismo fiscal, los recursos del ramo 33 se encuentran etiquetados y por lo tanto ya tienen un destino del gasto, sin que el municipio pueda cambiarlo.

---

<sup>59</sup> Instituto de Información e Investigación de Geografía, Estadística y Catastral del estado de México

El impuesto predial es la principal fuente de ingresos propios para el municipio de Nezahualcòyotl, teniendo en segundo lugar la recaudación por derechos de agua. En la medida en que la eficiencia recaudatoria sea mayor, la autonomía financiera será mayor y se dispondrían de mayores recursos para el funcionamiento del municipio y para la satisfacción de las necesidades de la población. La eficiencia recaudatoria del impuesto predial en el municipio esta determinada en función de la cantidad de contribuyentes que se encuentran inscritos en el padrón catastral de la subdirección de catastro y en función de la cantidad de contribuyentes que realmente cumplen con su obligación del pago de dicho impuesto.

A pesar de que la cantidad de recursos se haya incrementado durante el periodo 2005-2010, no necesariamente es resultado del incremento en la eficiencia recaudatoria de dicho impuesto.

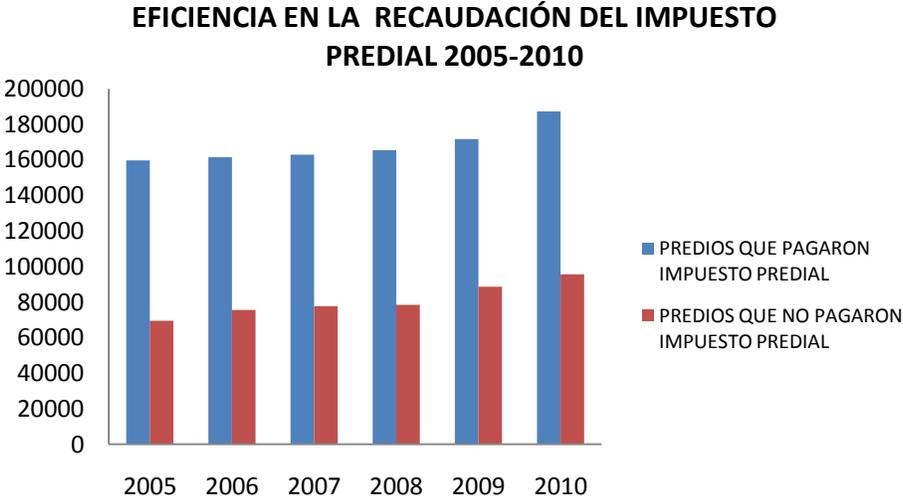
Para el año 2005, el padrón catastral del municipio se encontraba integrado por 159 726 viviendas registradas y que tenían que cumplir con la obligación del pago del impuesto predial, sin embargo no todas los predios cumplieron con dicha obligación, ya que del 100% de los predios registradas solo cumplieron con el pago 69 458, es decir solo el 43.5%, generando para el municipio la cantidad de 88, 454,214 pesos.

En al año 2006 se presentó el cambio de administración municipal, el padrón catastral se incremento a 161 547 predios como resultado de la aplicación de normas dirigidas a la regularización de predios y a su incorporación al padrón catastral, pero al igual que el año anterior, no todas los propietarios de esos predios cumplieron con la obligación del pago, del 100% de los predios sólo pagaron 75 579 viviendas, es decir dolo el 46.8% cumplió con su obligación generando ingresos para el municipio por la cantidad de 91,322,669 pesos.

Para el 2007 se incorporaron al padrón catastral 1436 predios, al pasar de 161 457 a 162 938, sin embargo la tendencia de pago mantenida en los dos años anteriores no cambió significativamente para este año, ya que del 100% de los predios solo cumplieron con su obligación 77 632 propietarios, lo que representó el 47.6%, lo que genero ingresos para el municipio por la cantidad de 124, 727,715 pesos. Para el 2008 se presenta una reducción en el número de contribuyentes que cumplieron con su obligación, a pesar de que se incrementó el padrón catastral en 2 501 predios al pasar de 162 939 registrados a 165 439 viviendas, a pesar de lo anterior solo el 47.4% cumplió con su obligación, es decir solo 78 439 predios pagaron dicho impuesto, generando ingresos por este concepto al municipio por 165 133 603 pesos.

Durante los últimos dos años de estudio, y con el cambio de administración municipal y de partido político al frente, la situación mejora un poco, sobre todo en lo que respecta a la incorporación de predios al padrón catastral, los montos de ingreso por este concepto y la cantidad de contribuyentes que cumplen con esta obligación. Para el 2009 se logró la incorporación de 6 336 predios al padrón catastral respecto al año anterior, logrando en un año la incorporación de una mayor cantidad de predios al padrón que en los últimos tres años, alcanzado la cifra de predios registrados de 171 775 predios, del 100% de los predios registrados el 51.6% de contribuyentes cumplió con su obligación, es decir, 88 647, generando ingresos al municipio por 168 469 150 pesos.

Para el último año de estudio se continuó con la tendencia del año anterior al lograr que pagaran el impuesto predial 95 552 predios, es decir el 51% de los registrados en el padrón catastral que se encontraba integrado por 187 368 viviendas, al lograr incorporar 15 593 nuevos predios respecto al año anterior. Este año fue el que logró incorporar mayor cantidad de predios a l padrón catastral inclusive mayor que lo logrado en los últimos cuatro años.



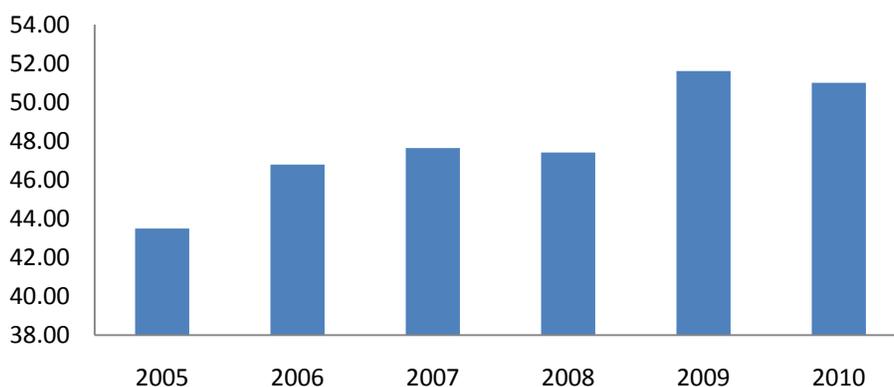
Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Catastro Nezahualcóyotl

A pesar de lograr el aumento de los predios registrados en el padrón catastral y del incremento de los ingresos por concepto del cobro del impuesto predial, la eficiencia en su recaudación sigue estando estancada de acuerdo con el encargado de la subdirección de catastro del municipio Ing. Carlos Ontiveros Leyva, ya que del 100% de los contribuyentes que tienen la obligación de pagar impuesto predial, en promedio a lo largo del período de estudio solo el 50% lo realiza. De acuerdo

con el encargo de la subdirección de catastro el cobro del impuesto al del restante 50% mejoraría de manera sustancial las finanzas del municipio, ya que permitiría reducir la deuda del municipio considerablemente y atender de una mejor forma las demandas de la ciudadanía.

Además considera que es de vital importancia para el municipio continuar con la tendencia de regularización de predios para lograr su incorporación al padrón catastral, ya que se tienen ubicados alrededor de 32 632 predios que son irregulares o que presentan algún tipo de inconsistencias en sus datos e información.

### EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL 2005-2010



Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Catastro Nezahualcóyotl

A pesar de lo anterior, considera que los esfuerzos realizados por la actual administración del presidente municipal Edgar Cesáreo Sánchez Navarro han fortalecido de manera considerable las finanzas del municipio, ya que con la incorporación del sistema satelital SIG Neza se ha permitido actualizar y modernizar el padrón catastral en un 95%, lo que permite cobrar lo justo de acuerdo a los valores unitarios del suelo en el municipio. Además de que la política implementada de descuentos por pronto pago ha surtido efecto ya que se cuenta con mayores ingresos durante los tres primeros meses de cada año y a lo largo de todo el año.

En lo que respecta a la eficiencia respecto a lo que se recauda y cuanto le cuesta recaudar al municipio sus ingresos, el municipio no proporcionó la información necesaria para poder calcularlo, ya que menciona que esa información es confidencial, la tesorería municipal solo informó que por cada peso que se recauda por impuesto predial, se gastan cuarenta centavos.

### **3.13 ¿Por qué la gente no paga el impuesto predial?**

De acuerdo al punto anterior y considerando la información proporcionada por la oficina de catastro del municipio, alrededor del 49% de los contribuyentes que conforman el padrón catastral registrado no se encuentra al corriente en sus pagos. Para las autoridades catastrales la falta de pago del impuesto predial se debe a causas ajenas a la administración municipal, al considerar que en los últimos años las administraciones han realizado grandes esfuerzos para poder mejorar la eficiencia del municipio en lo que a la recaudación por impuesto predial se refiere, ya que los recursos provenientes por el cobro de este impuesto representan la principal fuente de ingresos propios municipales y mas aun si se considera que dichos recursos son de libre aplicación.

La subdirección de catastro considera haber realizado las inversiones y esfuerzos necesarios para poder elevar el nivel de recaudación destacando la incorporación del SIG para modernizar y actualizar el padrón catastral, regularización de predios, compra de nuevos equipos, capacitación de personal, distribución oportuna de boletas de impuesto predial, incremento en el número de sucursales(incluyendo bancos) donde se puede realizar el pago del impuesto, así como la aplicación de diversos incentivos adicionales como lo son: condonación de intereses moratorios, descuentos por pago anticipado, descuentos a personas de la tercera edad y madres solteras, también destacan la rifa de electrodomésticos y seguros a viviendas, entre otras.

A pesar de todo lo anterior los encargados de la subdirección de catastro (Lic. Raúl Tereso Flores Castillo y el Ing. Carlos Ontiveros Leyva) reconocen que no se han logrado grandes avances en la recaudación, al mencionar que en los últimos años el incremento en los montos recaudados por dicho impuesto se deben principalmente a la aprobación de incrementos anuales a las tarifas aplicadas por metro cuadrado en el municipio y no ha que cada año regularicen su situación impositiva y pago oportuno la mayoría de los contribuyentes registrados morosos.

Considerando todos los esfuerzos realizados por las últimas tres administraciones municipales para elevar el monto de recaudación, la subdirección de catastro considera que la falta de pago por parte de los contribuyentes se debe a la falta de una cultura de pago, así como a la situación económica actual y no a la falta de interés o esfuerzo de las mismas. El Ing. Carlos Ontiveros Leyva acepta que cada año la administración sufre de la falta de recursos para poder atender de una manera eficiente las demandas de su población y que el recaudar el 49% restante por concepto de impuesto predial mejoraría considerablemente las finanzas municipales y el funcionamiento del municipio.

Pero también reconoce que es un problema que lleva años y que a pesar de los esfuerzos realizados y al cambio en las administraciones municipales no se han tenido grandes avances y que se ve complicado que cambie esta situación dada la falta de cultura de pago de la población.

Sin duda lo dicho por las autoridades municipales justifica en parte la falta de eficiencia en la recaudación del impuesto predial, pero desde mi punto de vista considero que dicha justificación es muy limitada y no aporta o no considera otros elementos que pueden ser causa importante por lo que la gente no paga a tiempo su impuesto. Para poder determinar dichos elementos y conocer el punto de vista de la población se tomó la decisión de elaborar y aplicar una encuesta que nos aportara evidencias sobre la falta de pago del impuesto predial.

Para poder elaborar y diseñar una encuesta apropiada se contó con el apoyo y asesoramiento del Licenciado Daniel Flores Casillas quien actualmente se desempeña como profesor de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que tiene amplia experiencia en la elaboración de encuestas y gran parte de su desarrollo profesional ha sido en la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, destacando los estudios de mercado. A consideración del Licenciado Daniel Flores, la encuesta se elaboró de una manera concreta y sencilla, para poder obtener los elementos necesarios para el análisis y complementar la versión dada por las autoridades catastrales, ya que la población encuestada al tener presente que no paga sus impuestos o que no está al corriente en el pago de los mismos se podría sentir agredida o amenazada por los reactivos de la misma y podría negarse a contestar al pensar que el municipio pudiera tomar en algún sentido represalias en su contra y generar desconfianza.

Para poder obtener la información necesaria se aplicó la encuesta a los propietarios de 100 inmuebles ubicados en diferentes colonias del municipio de Nezahualcóyotl y que según la información proporcionada por la subdirección de catastro presentan atrasos en el cumplimiento del pago del impuesto predial. Entre las colonias que se eligieron por presentar un alto grado de incumplimiento se encuentran: Campestre Guadalupana, Bosques de Aragón, Impulsora, Plazas, Ciudad Lago, El Sol, Reforma, Valle de Aragón, Las Águilas, San Lorenzo, Vergel de Guadalupe, Vicente Villada, Manantiales, Maravillas, Metropolitana, entre otras.

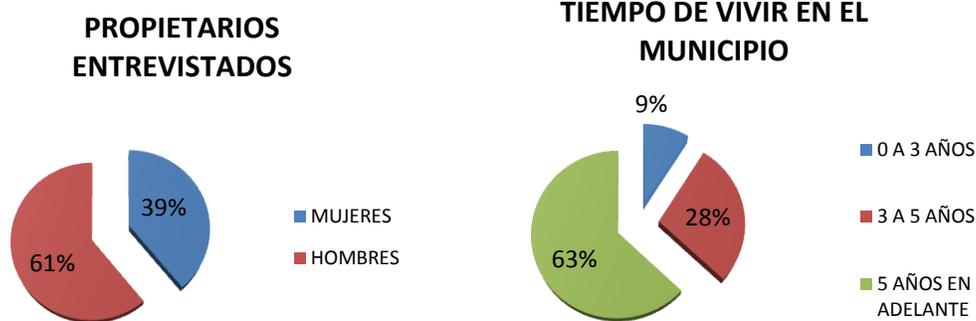
La encuesta que se aplicó a la población elegida fue la siguiente:

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL				
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES				
MAESTRIA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL				
ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.				
MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL ESTADO DE MÉXICO				
Encuesta de percepción de la población en torno a la gestión y el desempeño de las administraciones municipales y la situación actual del impuesto predial				
NOMBRE:				
DIRECCIÓN:				
1.- Dígame usted, ¿Cuánto tiempo tiene usted viviendo en el municipio de Nezahualcóyotl?				
0 a 3 años	3 a 5 años	5 años o mas		
2.- Durante el tiempo que ha vivido en el municipio, ha conocido usted a los presidentes municipales y a su equipo de trabajo?				
SI	NO	¿Por qué?		
3.- Hablando en general de municipio de Netzahualcóyotl, ¿Diría que el trabajo de los presidentes municipales ha sido?				
MUY BUENO	BUENO	MALO	MUY MALO	
4.- ¿Qué tanto cree usted que sus intereses están representados por el gobierno municipal?				
MUCHO	ALGO	POCO	NADA	NO RESPONDE
5.- En general, ¿Qué opinión tiene sobre los servicios que presta el municipio a su colonia?				
MUY BUENOS	BUENOS	MALOS	MUY MALOS	
6.- De ser posible, ¿Estaría usted dispuesto a pagar mas impuestos para mejorar la calidad en los servicios?				
SI	NO	¿Por qué?		
7.- Esta usted de acuerdo en que sólo las colonias que pagan a tiempo sus impuestos reciban mejores servicios?				
SI	NO	¿Por qué?		
8.- Sabe usted ¿Cuál es la principal fuente de ingresos del municipio?				
SI	NO	¿Cuáles?		
9.- Dígame por favor, esta usted de acuerdo en que el municipio deba explicar a los ciudadanos en que se gastan los impuestos?				
SI	NO	¿Por qué?		

10.- ¿Cuáles son las principales contribuciones o pagos que usted realiza al municipio?		
11.- Sabía usted que la principal fuente de ingresos propios del municipio es la recaudación del impuesto predial.		
SI	NO	
12.- Hablando en específico de este impuesto, ¿Tiene alguna idea de cómo es que se calcula el monto a pagar por impuesto predial?		
SI	NO	¿Por qué?
13.- ¿Esta usted al corriente en el pago de sus impuestos, en especial el impuesto predial? (Si la respuesta es afirmativa pase a la pregunta 16)		
SI	NO	¿Por qué?
14.- Dígame usted, ¿existe alguna causa en específico por la que no se encuentra al corriente en sus pagos?		
SI	NO	¿Cuál?
15.- En caso de presentarse la oportunidad, estaría dispuesto a pagar y a ponerse al corriente en su pago de impuesto predial?		
SI	NO	¿Por qué?
16.- ¿Conoce las diversas opciones y facilidades de pago que ofrece el municipio para el pago de sus impuestos?		
SI	NO	¿Cuáles?

Para la aplicación de la encuesta anterior se contó con el apoyo de los alumnos de servicio social del área de instrumentales de la Facultad de Economía, ya que tienen experiencia en la aplicación de encuestas de apoyo para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión a cargo de la UNAM. La información obtenida mediante la aplicación de la encuesta fue la siguiente.

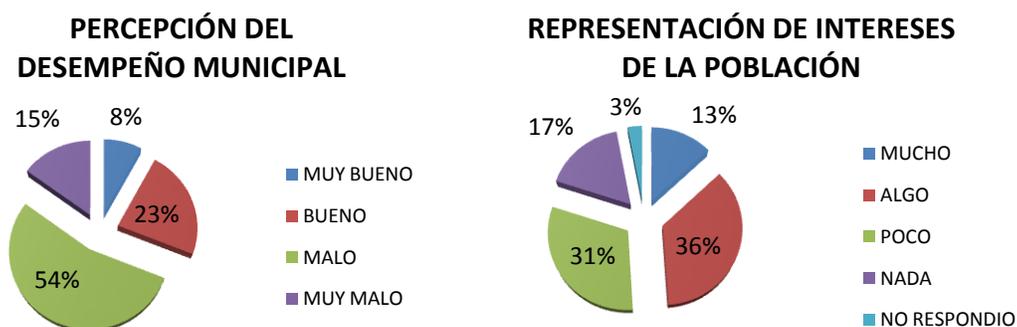
Considerando la información proporcionada por la Subdirección de Catastro en lo referente a las viviendas con retraso en los pagos de su impuesto predial, se consideró tomar una muestra integrada por 100 viviendas, para la aplicación de las 16 preguntas anteriores y conocer su punto de vista. De los 100 propietarios encuestados el 39% fueron mujeres y el 61% restante son propietarios hombres, lo que coincide con la información del municipio, en lo que a al padrón catastral se refiere.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

Ahora bien, un aspecto importante a considerar es el tiempo que los propietarios de las viviendas tienen habitando en el lugar, de los 100 propietarios encuestados el 9% presenta una antigüedad de 0 a tres años lo que implica que el adeuda por impuesto predial de su vivienda es muy bajo si se considera que para poder comprar un inmueble los pagos de impuestos tienen que estar al corriente. El 28% de los encuestados manifestó tener una antigüedad en sus inmuebles de 3 a 5 años, y el restante 63% presenta una antigüedad de 5 o más años viviendo en el lugar, lo que podría significar que esta porción es la que presenta un mayor grado de atraso en el pago de su impuesto predial.

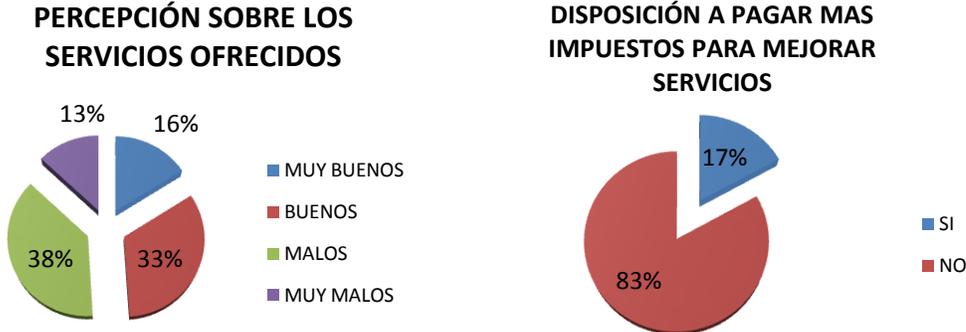
Por otro lado, el grado percepción de la población sobre el desempeño municipal es una variable muy importante, ya que puede ser determinante e influir de manera considerable sobre el pago de los impuestos de la población, ya que si la población considera que el gobierno municipal no cumple con sus tareas o no ve reflejado el pago de sus impuestos éste puede dejar de pagar. En general la percepción sobre el desempeño de las últimas tres administraciones municipales que abarcan nuestro periodo de estudio fue la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

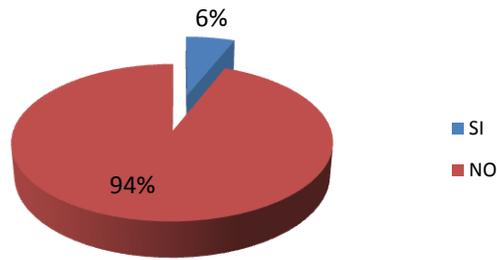
De los 100 propietarios entrevistados solo el 8% considero que el desempeño de las últimas tres administraciones (2 del PRD y una PRI) ha sido eficiente ya que consideran que la gestión de tramites y servicios proporcionados por el personal que trabaja en el municipio son adecuados, además de considerar que se encuentran capacitados para realizar sus labores y esto permite reducir los tiempos de espera. Un 23% de los propietarios considera que el desempeño municipal es bueno en cuanto a la provisión de servicios y trámites, por último el restante 64% de los contribuyentes considera que el desempeño de la administración municipal ha sido malo y muy malo porque nunca cumplen con sus promesas de campaña ni satisfacen las necesidades de la población y consideran que existe un gran derroche de recursos municipales.

Al cuestionarles sobre si consideran que sus intereses están realmente representados por las autoridades municipales el 13% considero que realmente los gobiernos municipales siempre han buscado satisfacer las necesidades de la población, por lo que siempre se han fijado prioridades para el gasto de presupuesto y consideran que su colonia realmente ha mantenido avances y un crecimiento, por lo que consideran que las autoridades han cumplido con sus obligaciones; por otro lado un 67% de los encuestados consideran que sus intereses están algo o poco representados por las autoridades, al manifestar que solo en tiempo de campaña se acercan a ellos para saber sus necesidades y prometerles la solución de las mismas, pero que una vez que asumen el cargo nunca cumplen o lo que es peor nunca regresan a su comunidad. Un 17% respondió que no siente que sus intereses estén realmente representados por las autoridades municipales y un 3% no respondió.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

### APROBACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS EN BASE AL PAGO DE IMPUESTOS

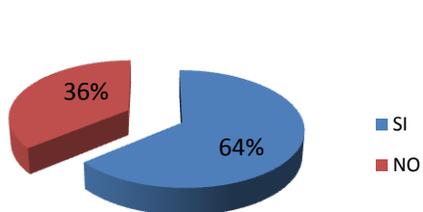


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

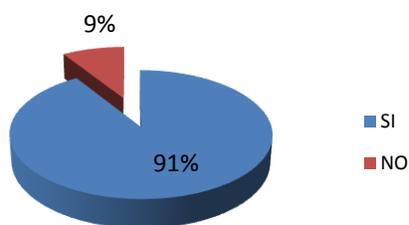
Situación similar se presenta en lo que respecta a la percepción sobre los servicios que presta el municipio, ya que solo el 16% considera que los servicios que presta el municipio en su colonia son de buena calidad o muy buenas, el 33% considera que los servicios son buenos, mientras que un 51% considera que los servicios son malos o muy malos; la población manifestó lo anterior considerando principalmente los servicios de agua, drenaje, alumbrado público, pavimentación, limpia y recolección de basura. Al cuestionarles sobre la disposición de pagar más impuestos con la finalidad de mejorar la infraestructura y la calidad de los servicios en su colonia el 83% manifestaron no estar de acuerdo ya que no confían en sus autoridades al pensar que se gastarían el dinero en cualquier otra cosa menos en la provisión de mejores servicios, además de considerar que las autoridades son corruptas y solo piensan en su beneficio y no en el de la comunidad que fue quien los eligió para que los representara, Sólo el 17% estaría de acuerdo en pagar realmente más impuestos si realmente los recursos se aplicaran a la mejora de los servicios públicos.

Consideran que el gobierno municipal tienen la obligación de dar servicios de calidad a la población, ya que para eso pagan sus impuestos y reciben mucho dinero del gobierno federal, por lo que no están de acuerdo en que la calidad y cantidad de los servicios proporcionados por el mismo este en función de los que pagan o no pagan sus impuestos, ya que esto generaría una mayor desigualdad.

### PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES



### OBLIGACIÓN DE INFORMAR EN QUE SE GASTAN LOS IMPUESTOS

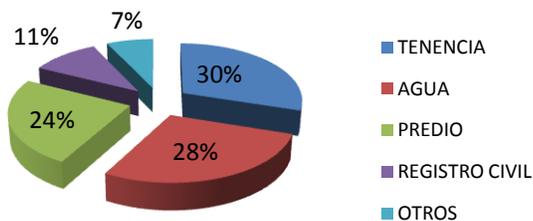


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

La pregunta anterior hacia referencia al origen de los recursos de los que dispone el municipio para cumplir con su operación y sus funciones, al preguntarle a los encuestados sobre su conocimiento en lo referente al origen de los recursos municipales, el 36% contestó no tener ni idea de donde obtiene recursos el municipio y el 64% manifestó tener un conocimiento sobre las principales fuentes de ingresos de los municipio, por lo que consideran la necesidad de que las autoridades informen a los ciudadanos cuanto dinero tuvieron de ingreso anualmente y en que se lo gastaron, lo anterior para hacer más eficiente el ejercicio del gasto y evitar desvío de recursos y corrupción.

Las principales fuentes de ingresos que consideran los ciudadanos tiene el municipio son las siguientes:

### PRINCIPALES CONCEPTOS DE PAGO DE LOS CIUDADANOS



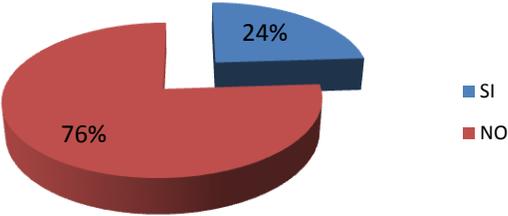
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

Los ciudadanos que manifestaron conocer las fuentes de ingreso del municipio, consideran que lo recaudado por el pago de tenencia, los derechos de agua, el impuesto predial y los cobros hechos por el registro civil conforman el pilar fundamental de las finanzas del mismo, y por ende manifiestan que cada año las autoridades poseen una gran disponibilidad de recursos que no se aplican de la manera correcta al no verse reflejados en la calidad de los servicios prestados por el municipio.

Una vez aplicado las primeras 10 preguntas de la encuesta con la finalidad de crear una introducción, tener un panorama general y hacer que los encuestados se sintieran en confianza y manifestaran de la manera amplia y clara su percepción sobre los gobiernos municipales y la prestación de servicios, se comenzaron a hacer preguntas en específico sobre nuestro tema de estudio que es el impuesto predial.

La primera pregunta sobre predial fue en el sentido de saber si los contribuyentes conocían la importancia de la recaudación por impuesto predial para las finanzas municipales de Nezahualcóyotl, al respecto el 76% de los contribuyentes manifestó no conocer la importancia de la recaudación en los ingresos totales, mientras que el restante 24% considera que no es muy relevante la recaudación de predial para el municipio si se compara con lo que se recauda por impuesto de tenencia y por derechos de agua. Lo anterior pone de manifiesto la confusión que existe entre la población sobre las potestades o fuentes de ingresos de cada uno de los niveles de gobiernos.

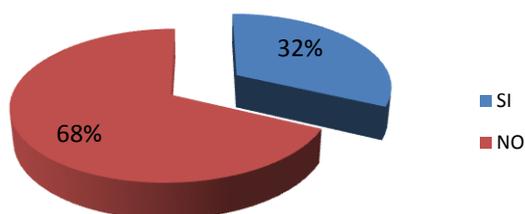
**IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL  
PARA EL MUNICIPIO**



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

La siguiente pregunta hace referencia a si los contribuyentes conocen sobre el concepto o la base que se tiene para poder calcular el monto de su impuesto predial, al respecto el 68% de los contribuyentes manifestó desconocer como se calcula el monto a pagar por impuesto predial, y considera que el municipio cobra demasiado por este concepto, manifiesta solo saber cuanto debe pagar por lo que se manifiesta en su boleta, pero no los criterios para su determinación.

#### CÁLCULO DEL IMPUESTO PREDIAL



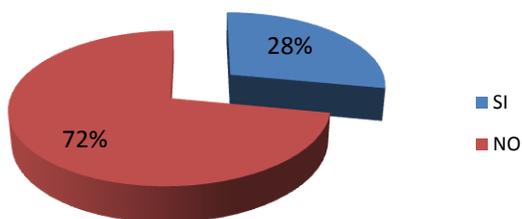
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

El restante 23% manifestó conocer o tener idea de los criterios para poder determinar el monto de su impuesto predial, entre los principales son: el lugar de ubicación del inmueble, los servicios a los que se tienen acceso, el tipo de construcción que se tiene y sobre todo el monto o el valor catastral por metro cuadrado que viene determinado en su boleta del pago del impuesto predial.

El siguiente cuestionamiento hizo referencia al pago oportuno del impuesto predial, del 100% de los contribuyentes encuestados solo el 68% reconoció no estar al corriente en el pago de dicho impuesto, mientras que el 32% restante manifestó estar al corriente en el pago no solo de este impuesto sino de todas las contribuciones que se tienen que realizar a lo largo del año. Manifiestan que el pago oportuno permite tener acceso a más y mejores servicios a cargo del municipio.

Lo anterior no coincide con los datos proporcionados por el municipio, ya que en los registros catastrales del mismo, dichas viviendas presentan un atraso en el pago del impuesto por dos o más años, al respecto, el Ing. Carlos Ontiveros Leyva manifestó que los contribuyentes no aceptan tan fácilmente que están atrasados en el pago de sus impuestos y que están mintiendo, ya que el pago de los impuestos se manifiesta en la tesorería como máximo en 24 horas después de haber sido realizado el pago.

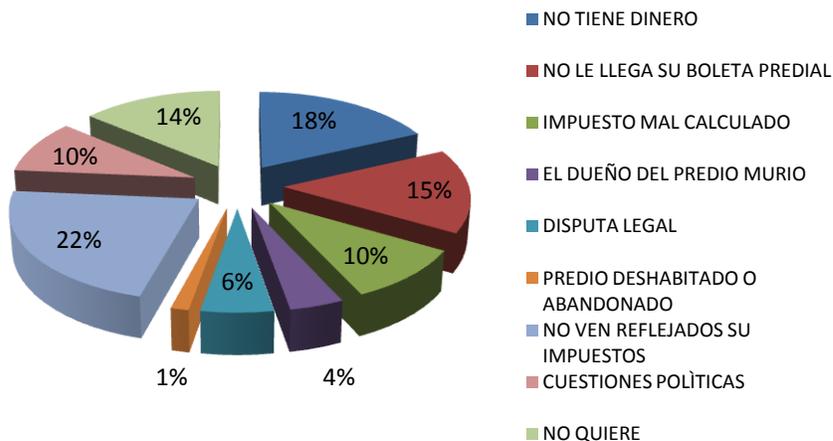
### PAGO OPORTUNO DEL IMPUESTO PREDIAL



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

Del 72% de los contribuyentes que reconocieron o aceptaron no estar al corriente en sus pagos del impuesto predial argumentaron que las principales razones a las que atribuyen dicho atraso son: no tienen dinero(18%), no les llega su boleta predial(15%), consideran que su impuesto es muy alto y que esta mal calculado(10%), otro argumento importantes es que el dueño del predio murió y que los hijos se lo están disputando(4%), se encuentra en litigio(6%), el predio esta abandonado o deshabitado(1%), el 22% considera que no pagan sus impuestos por que no ven reflejados sus impuestos en la mejora de los servicios municipales y por último se debe a cuestiones políticas ya que no se encuentra el partido de su preferencia al frente y consideran que el partido gobernante es corrupto e ineficiente.

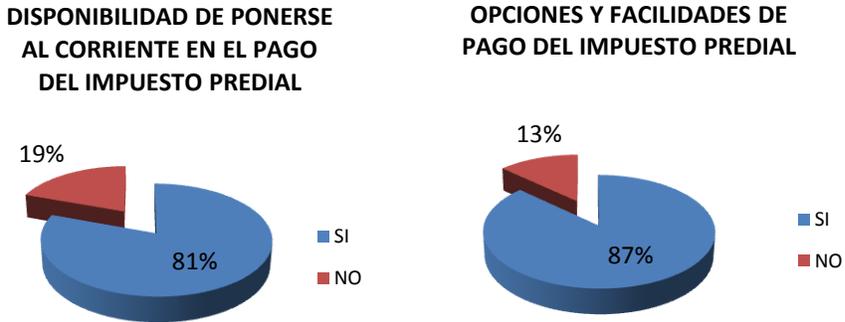
### PRINCIPALES CAUSAS POR LAS QUE NO SE PAGA IMPUESTO PREDIAL



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

De la gráfica anterior podemos resaltar el porcentaje que representa la falta de conocimiento oportuno de la boleta predial de los inmuebles, ya que el municipio argumenta que las boletas se mandan de manera oportuna tanto a principio de año para los que realizan pago anticipado, o bimestralmente para los que pagan a lo largo de todo el año; se corrobora que la gente desconoce los criterios para la determinación del monto del impuesto predial; así mismo, destaca el argumento de que el predio esta en disputa legal ya que el dueño falleció, lo anterior implica que el municipio no ha actualizado su padrón catastral como argumenta; además de una falta de aplicación de los recursos recaudados por el municipio para el mejoramiento de la calidad y cantidad de servicios públicos que les proporciona el municipio.

Por último, de los 72 contribuyentes que manifestaron tener retrasos en el pago de su impuesto predial, solo el 81% (51) consideran que de presentarse la posibilidad y las condiciones necesarias estarían dispuestos a regularizar su situación de pago, el 19% restante (14) mencionó que no estaría dispuesto a regularizar su situación, ya que no confía en sus autoridades, no tienen la posibilidad económica y no tienen certeza jurídica sobre la tenencia de la propiedad.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada

La mayoría de los contribuyentes encuestados manifestaron conocer las diferentes opciones y facilidades que ofrece el municipio de Nezahualcóyotl para poder realizar el pago de dicho impuesto, y que la falta de pago se debe principalmente a las causas anteriormente descritas.

La aplicación de la encuesta permitió contrastar la versión dada por las autoridades municipales en torno a que la falta de pago se debe únicamente a la situación económica de la población y a la falta

de una cultura de pago por parte de la misma al considerar que como autoridad han hecho todos los esfuerzos a su alcance para mejorar la eficiencia en la recaudación, mediante la encuesta se encontraron otras variables que el municipio no consideraba o no nos dio a conocer en la información proporcionada. Cabe destacar que los resultados de las encuestas han sido proporcionados al municipio para elaboración de un análisis mas profundo con la finalidad de tomar cartas en el asunto.

## CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda el entender las bases teóricas del federalismo nos permite conocer el funcionamiento de una de sus principales teorías, que es la del federalismo fiscal. Los principios teóricos del federalismo fiscal ayudan a orientar las tareas más complejas como la de asignar las diversas competencias, tanto en materia de gasto como de ingresos, a cada uno de los ámbitos de gobierno en nuestro país. En este sentido, se puede concluir que el gobierno central debe compartir no solo recursos sino también responsabilidades con los gobiernos subnacionales, tomando como base los acuerdos, los consensos y las concesiones, más que la coerción y la unilateralidad del centralismo.

Derivado de lo anterior, es de suma importancia que los gobiernos municipales exploten de manera óptima sus atribuciones tributarias, en concreto, el gobierno del municipio de Nezahualcóyotl debe de mejorar la recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles para hacerse llegar de más recursos, para poder reducir en gran parte la dependencia de recursos transferidos por la federación y obtener una mayor autonomía financiera. De ahí la importancia de los impuestos a la propiedad y en particular la del impuesto predial, que es el impuesto local por excelencia, ya que promueve la equidad y la distribución de la riqueza; y por su naturaleza aplica tarifas progresivas y tasas proporcionales diferentes o preferentes a personas de baja capacidad de pago.

En el caso específico del municipio de Nezahualcóyotl, el predial es el principal concepto de ingresos propios (46%). Si bien es cierto que las condiciones físicas y geográficas del municipio determinan el nivel de los ingresos de este concepto, también lo es el hecho de que se tienen niveles bajos de recaudación si los comparamos en un contexto internacional. Desafortunadamente las estadísticas nacionales no son un buen referente dado que el promedio de la recaudación de predial del país se sitúa alrededor de 0.25 por ciento del PIB, mientras que a nivel internacional llega incluso a porcentajes del 3 a 4 por ciento del PIB.

La eficiencia recaudatoria del municipio de Nezahualcóyotl a lo largo del período de estudio es muy baja, a pesar de todos los esfuerzos realizados por las administraciones municipales; destacando la modernización y actualización del padrón catastral, legalización de predios irregulares, incorporación del SIG, la capacitación de personal y mejoramiento de los sistemas computacionales. A pesar de lo anterior, el municipio no ha logrado elevar el número de contribuyentes que pagan dicho impuesto, pues en promedio a lo largo del período solo el 50% del

padrón paga. Cabe destacar que el hecho de que se incorporaran más predios al padrón catastral no garantiza que todos ellos paguen su impuesto.

El municipio año con año ha obtenido mayor cantidad de recursos por impuesto predial, sin que esto sea resultado de que mayor cantidad de contribuyentes cumplan con sus obligaciones, más bien es resultado de la aprobación de incrementos en las tasas impositivas por este concepto (valor por metro cuadrado). Lo anterior contribuye de una manera importante a la incapacidad de reducir la dependencia financiera del municipio de los recursos federales y de elevar la autonomía financiera.

Otro punto importante que ha incidido en el incremento de la recaudación del impuesto predial es que el ayuntamiento de Nezahualcóyotl ha ofrecido descuentos y bonificaciones a los ciudadanos que pagan su impuesto predial en los primeros tres meses del año, ello incluía también a grupos vulnerables y personas que regularizaran su impuesto predial.

Sin embargo, para el municipio de Nezahualcóyotl son varios los factores que determinan de manera importante los bajos niveles de recaudación a pesar de los esfuerzos realizados por las últimas tres administraciones; por un lado el gobierno municipal considera haber hecho las inversiones necesarias para modernizar y actualizar su padrón catastral, así como haber proporcionado a su personal la capacitación necesaria para facilitar el pago de los contribuyentes, atribuyendo la carencia de pago a una falta de cultura y a la situación económica actual.

Por otra parte, los contribuyentes argumentan no estar al corriente en sus pagos debido principalmente a los siguientes factores: no tienen dinero, a que no les llega su boleta predial, otros consideran que su impuesto es muy alto y que esta mal calculado, a que el predio esta en litigio, el predio esta abandonado o deshabitado y uno de los argumentos más importantes es que no ven reflejados sus impuestos en la mejora de los servicios municipales, así como por cuestiones políticas ya que no se encuentra el partido de su preferencia en el gobierno y consideran que el partido actual es corrupto e ineficiente. Dichos argumentos se convierten en elementos que requieren especial atención y énfasis por parte de las autoridades catastrales y municipales.

Otros problemas fundamentales que inciden en la baja recaudación son la estructura del impuesto y los valores de referencia que son utilizados para determinar el valor catastral de los inmuebles que a su vez constituyen la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa vigente del impuesto predial.

En este trabajo se analizó la determinación de los valores de referencia, el problema radica en que los valores unitarios del suelo del municipio no están equiparados a los valores reales de mercado, tal y como lo estipula el artículo 115 constitucional. Y ésta, es una debilidad sumamente importante que presenta este impuesto, lo que delimita sobremanera su potencial de recaudación.

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

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

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

## GLOSARIO

**Aprovechamientos:** Ingresos que el Estado obtiene por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se destinan a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento, e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad o municipio a la que se otorgue el uso o aprovechamiento de bienes.

**Base impositiva:** Monto gravable sobre el cual se determina la cuantía o el volumen del impuesto a cargo de un sujeto.

**Contribución:** Pago que se hace a un ente u organismo público a cambio de determinados servicios de interés público.

**Contribuciones Especiales:** la contribución especial es un instrumento valioso para la cobertura del gasto público. Se aplica para la realización de determinadas actividades, generalmente obras para beneficiar a la colectividad en su conjunto; sin embargo, como resultado de la puesta en marcha de las obras realizadas resulta beneficiado en forma individual determinado sector de la población, sin que exista la intención expresa de la autoridad para beneficiarlo, lo cual justifica que esas personas contribuyan en forma especial y de conformidad con su capacidad contributiva, mediante la aportación de recursos económicos para el financiamiento de la obra o la actividad que realiza el gobierno.

**Contribuyente:** Es toda persona física o moral que paga una cuota al Estado a cambio de servicios públicos.

**Coordinación Fiscal:** Se refiere a la coordinación del sistema fiscal de la federación, estados, municipios y el D.F., así como el establecimientos de participaciones correspondiente a cada una de las haciendas públicas en los ingresos federales y la distribución de sus participaciones respectivas; la fijación de reglas de colaboración de carácter administrativo entre las distintas autoridades fiscales, la constitución de organismos en materia de coordinación fiscal y el otorgamiento de bases de su organización y funcionamiento.

**Derechos:** Pagos que se hacen por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

**Impuesto:** Es una aportación, prestación, extracción o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo, ventas donaciones, herencias, etc. Tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado, es decir, son de carácter obligatorio o compulsivo, ya que no queda a voluntad particular de los causantes cooperar o no a los gastos del Estado.

**Deuda:** Es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas).

**Federalismo:** Modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que al mismo tiempo cada una mantenga su integridad política fundamental.

**Federalismo Fiscal:** Alude, en sentido amplio, a las relaciones fiscales intergubernamentales y comprende distintos aspectos: carga tributaria por nivel de gobierno, esfuerzo fiscal y capacidad de pago fiscal. El federalismo fiscal involucra simultáneamente los planos económico, administrativo e institucional-jurídico.

**Fondos de Aportaciones Federales:** Son fondos creados por el Gobierno Federal para ser transferidos a los Estados y Municipios, fondos que tienen un fin específico y características especiales, es decir, que aún cuando forman parte de los ingresos estatales y municipales, una vez que son transferidos por la Federación, los primeros sólo podrán utilizarlos para cumplimentar lo que la Ley de Coordinación señal

**Impuestos:** Son una captación coactiva de dinero efectuada por el Estado o por los órganos delegados por éste. Son cantidades de dinero que el poder público percibe de las personas físicas y morales, en su calidad de causantes, en los términos establecidos en distintas leyes impositivas de los estados y municipios, son obligatorios sin contraprestación. Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos.

**Impuesto a la propiedad:** Se refiere a la propiedad como base del gravamen, tratándose de analizar el ingreso que el propietario o usuario recibe de sus pensiones, así como sus posesiones.

**Incidencia Fiscal:** Es un concepto clave en la teoría fiscal, pues permite analizar sobre quienes recaen, en última instancia los impuestos. Los impuestos a primera vista, recaen en quien los paga, pero ello no es necesariamente cierto porque existe el fenómeno de traslación de impuestos hacia adelante, es decir hacia los consumidores.

**INDETEC:** Es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios que realiza las siguientes funciones: realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, llevar a cabo análisis sobre la legislación tributaria vigente, sugerir medidas para mejorar la coordinación fiscal vigente y proveer el desarrollo técnico de las haciendas municipales, etc.

**Ingresos públicos ordinarios:** Son los que se perciben en forma regular, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y en un presupuesto establecido y que deben cubrir enteramente los gastos del Estado.

**Ingresos Tributarios:** Son aquéllos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder soberano, y que se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público tanto de la Federación, como de los Estados y de los Municipios. Esta obligación da origen al desarrollo del derecho tributario, el cual ha alcanzado a través del tiempo una evolución tal que lo ubica en un respetable sitio dentro de la doctrina jurídica.

**Ingresos no Tributarios:** Son aquellos recursos que se obtienen como consecuencia de actividades relacionadas con: la explotación del patrimonio público, trátase de bienes muebles o inmuebles; las acciones que la propia autoridad tiene que realizar para obtener mediante la fuerza, que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco; la buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias o legados; la coordinación fiscal que se traduce en participaciones que le corresponden a los estados y municipios.

**Ley de Ingresos:** Es un documento de carácter legal que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública. Su elaboración y aprobación tiene un soporte constitucional que esta contemplado dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley General de Deuda Pública.

**Pacto Federal:** Acuerdo político, que queda plasmado en la constitución política de un país, en los estados soberanos que forman parte de la federación.

**Padrón fiscal:** El padrón fiscal se encuentra integrado por una base de datos alfanumérica con información física y administrativa, el padrón fiscal comprende dos grande bloques: el padrón de emisión y el padrón de no emisión.

**Participaciones a entidades federativas y municipios:** Son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas de la recaudación de impuestos federales. El gobierno federal les transfiere recursos por medio del Sistema de Coordinación fiscal.

**Productos:** Son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado, tales como la enajenación o venta de bienes inmuebles o arrendamientos.

**Sistemas de Información Geográfica:** Es un sistema que se encuentra integrado por dos equipos de Geo Posicionamiento Satelital (GPS), que en menos de tres minutos proporciona la tipología, tipo de construcción, datos del propietario, número oficial y coordenadas, de todos los predios pertenecientes al municipio.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO

<b>CUADRO 1: MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE MÉXICO 2010</b>		
<b>ESTADO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>POBLACIÓN</b>
Jalisco	Guadalajara	1,646,319
México	Ecatepec de Morelos	1,622,697
Puebla	Puebla	1,346,916
México	Nezahualcóyotl	1,109,363
Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal <a href="http://www.cedemun.gob.mx">http://www.cedemun.gob.mx</a>		

<b>CUADRO 2: MUNICIPIOS CON MAYOR DENSIDAD DE POBLACIÓN EN MÉXICO 2010</b>		
<b>ESTADO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>DENSIDAD HABITACIONAL HAB/KM</b>
México	Nezahualcóyotl	19,324
México	Chimalhuacán	14,571
México	Ecatepec de Morelos	12,861
Jalisco	Guadalajara	8,761
México	Tlalnepantla de Baz	8,749
México	Tultitlán	7,718
México	Valle de Chalco	7,257
México	Atizapan de Zaragoza	6,242
México	La Paz	5,803
Oaxaca	San Lucia del Camino	5,799
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	5,724
México	Coacalco de Berriozabal	5,616
México	Naucalpan de Juárez	5,543
Nuevo León	Guadalupe	4,429
Tamaulipas	Tampico	4,338
Veracruz	Orizaba	4,240
México	Tultepec	4,147
México	Cuatitlan Izcalli	4,121
Veracruz	Xalapa	3,297
México	Metepec	3,177
Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal <a href="http://www.cedemun.gob.mx">http://www.cedemun.gob.mx</a>		

<b>CUADRO 3: CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL MUNICIPIO NEZAHUALCÓYOTL 1950-2010</b>	
<b>Década</b>	<b>Tasa media de aumento en %</b>
1949-1954	82.05%
1960-1970	15.90%
19870-1980	7.48%
1980-1990	-0.67%
1990-2000	-0.20%
2000-2005	-0.50%
2005-2010	-0.51%

Fuente: INEGI y Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009

<b>CUADRO 4: CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD MANUFACTURERA 2010 PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL DEL ESTADO DE MÉXICO</b>				
<b>Municipio</b>	<b>Unidades Económicas</b>	<b>Personal Ocupado</b>	<b>Remuneraciones Totales</b>	<b>Valor Agregado</b>
Tlalnepantla de Baz	6.18	15.04	20.68	22.88
Toluca	6.02	8.47	10.56	14.28
Naucalpan de Juárez	6.02	16.08	17.12	11.65
Ecatepec de Morelos	13.30	12.20	12.41	11.24
Cuatlitlán Izcalli	2.58	8.27	9.85	9.06
Lerma	0.84	3.17	3.12	3.84
Cuatitlán	0.76	1.61	3.29	3.50
Tultitlán	2.36	3.42	3.14	3.12
Jocotitlán	0.24	0.13	0.13	2.24
Tianguistenco	1.10	1.68	1.99	1.88
La Paz	1.99	2.11	1.72	1.53
Tepotzotlán	0.46	1.25	1.09	1.40
Atizapán de Zaragoza	2.77	2.66	1.85	1.35
Ixtapaluca	2.20	1.59	0.84	1.25
San Mateo Atenco	1.37	1.41	1.16	1.07
Ocoyoacac	0.51	0.70	0.86	1.03
Apazco	0.17	0.15	0.27	1.01
Nezahualcóyotl	11.98	3.45	0.80	0.85

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI

<b>CUADRO 5: CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL 2010</b>				
<b>PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL DEL ESTADO DE MÉXICO</b>				
<b>Municipio</b>	<b>Unidades Económicas</b>	<b>Personal Ocupado</b>	<b>Remuneraciones Totales</b>	<b>Valor Agregado</b>
Tlalnepantla de Baz	5.74	10.46	25.45	27.12
Naucalpan de Juárez	6.22	11.17	20.39	16.71
Ecatepec de Morelos	14.05	12.91	10.17	10.03
Toluca	7.18	8.70	9.09	9.10
Cuautitlán Izcalli	2.76	3.69	7.10	5.97
Nezahualcóyotl	12.27	9.52	3.08	5.66
Tultitlán	2.61	2.51	1.83	2.19
Atizapán de Zaragoza	2.60	2.83	2.46	2.06
La Paz	1.94	1.99	2.28	2.00
Ixtapaluca	1.97	1.68	1.05	0.84
Cuatitlán	0.76	0.92	1.00	0.71
Lerma	0.59	0.54	0.56	0.67
Tepotzotlán	0.43	0.82	1.35	0.66
San Mateo Atenco	1.28	0.91	0.00	0.38
Tianguistenco	0.51	0.42	0.22	0.36
Jocotitlán	0.25	0.15	0.03	0.00
Ocoyoacac	0.45	0.29	0.03	0.06
Apaxco	0.18	0.14	0.06	0.06

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI

<b>CUADRO 6: CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD SERVICIOS 2010</b>				
<b>PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL DEL ESTADO DE MÉXICO</b>				
<b>Municipio</b>	<b>Unidades Económicas</b>	<b>Personal Ocupado</b>	<b>Remuneraciones Totales</b>	<b>Valor Agregado</b>
Naucalpan de Juárez	7.66	13.66	21.81	22.41
Tlalnepantla de Baz	7.31	11.90	19.92	18.09
Toluca	8.30	9.46	9.54	10.27
Cuautitlán Izcalli	3.32	5.79	5.46	7.43
Ecatepec de Morelos	14.41	10.11	5.21	5.69
Capulhuac	0.74	0.63	0.20	5.42
Tepotzotlán	0.40	0.74	1.39	5.17
Atizapán de Zaragoza	2.57	3.52	5.03	4.21
Nezahualcoyotl	14.26	9.52	3.09	4.14
Jocotitlán	0.13	3.08	4.94	3.27
Huixquilucan	0.94	1.47	2.96	3.10
Chalco	1.77	1.41	0.73	2.58
Metepec	1.51	1.98	1.78	1.75
Tultitlán	2.45	2.01	1.48	1.39
Coacalco de Berriozabal	1.85	1.79	1.65	1.31
Lerma	0.45	1.02	1.48	0.92
La Paz	1.97	1.43	0.57	0.76
Ixtapaluca	1.62	1.11	0.44	0.65

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI

**CUADRO 7: POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD NEZAHUALCÓYOTL 2010**

<b>SECTOR DE ACTIVIDAD</b>	<b>POBLACIÓN OCUPADA</b>	<b>Proporción %</b>
Total de Nezahualcóyotl	470,588	100.0
Comercio	120,566	25.62
Industrias Manufactureras	88,130	18.73
Otros servicios, excepto gobierno	42,237	8.98
Transportes, correos y ALMAC	32,709	6.95
Servicios de Hoteles y Restaurantes	26,126	5.55
Actividades de Gobierno	25,212	5.36
Construcción	24,302	5.16
Servicios Educativos	23,535	5.00
No Especificado	20,012	4.25
Servicios de Salud y Asistencia Social	18,874	4.01
Servicios de Apoyo a los Negocios	16,126	3.43
Servicios Profesionales	12,097	2.57
Información en Medios Masivos	5,890	1.25
Servicios Financieros y de Seguros	5,440	1.16
Servicios de Esparcimiento y Culturales	4,567	0.97
Servicios Inmobiliarios y de Alquiler	2,006	0.43
Electricidad y Agua	1,894	0.40
Agricultura, Ganadería y Forestal	694	0.15
Minería	171	0.05

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de INEGI

TOTAL DE EGRESOS MUNICIPALES NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010

Clave	Nombre	Partida									
15058	Nezahualcóyotl	Egresos	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios, transferencias y	Adquisición de	Obras públicas y	Otros egresos	Deuda pública	Disponibilidad final
TOTAL		11,341,262,896	4,551,062,485	490,042,987	1,182,659,712	1,391,429,745	374,857,944	1,402,123,106	91060641	500167781	1357858495
2005	Nezahualcóyotl	1,269,226,654	573,721,129	67,603,003	139,473,224	142,430,256	68,662,890	138,967,221	0	900162280	48352651
2006	Nezahualcóyotl	1,487,713,509	630,632,079	67,739,915	123,221,733	126,549,665	27,617,827	204,183,788	0	114573465	193195037
2007	Nezahualcóyotl	1,879,226,614	698,149,299	68,071,622	208,963,421	143,612,468	51,032,454	180,853,748	91060641	81922286	355560675
2008	Nezahualcóyotl	2,030,736,344	756,711,770	85,726,130	203,494,492	207,979,600	102,003,294	259,089,222	0	77533171	338198665
2009	Nezahualcóyotl	2,275,623,942	893,957,112	100,176,335	255,633,116	287,378,808	78,232,368	311,766,814	0	67591805	280887584
2010	Nezahualcóyotl	2,398,735,833	997,891,096	100,725,982	251,873,726	483,478,948	47,309,111	307,262,313	0	68530774	141663883
FUENTE: INEGI											

TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES NEZAHUALCÓYOTL 2005-2010												
	Nombre	Partida										
	Nezahualcóyotl	Ingresos	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones d	Participaciones	Aportaciones federales y e	Otros ingresos	Financiamiento	Disponibilidad inicial
TOTAL		11,341,262,896	1,043,541,217	296,564,133	80,099,330	163,866,167	81,942,065	3,418,872,491	4,843,628,201	655,119,792	230,181,705	1,032,209,103
2005	Nezahualcóyotl	1,269,226,654	108,516,857	28,912,078	3,328,005	25,389,958	96,493	422,462,064	429,016,046	11,869,751	0	239,635,402
2006	Nezahualcóyotl	1,487,713,509	129,395,207	24,777,262	3,473,665	24,076,098	58,029	522,625,617	508,776,930	94,544,234	0	179,986,467
2007	Nezahualcóyotl	1,879,226,614	149,711,463	89,183,563	5,451,004	16,490,610	27,214,294	493,790,405	633,336,117	157,755,541	0	306,293,617
2008	Nezahualcóyotl	2,030,736,344	200,156,374	84,676,337	27,052,965	18,606,096	48,588,133	695,503,164	760,678,142	195,475,133	0	0
2009	Nezahualcóyotl	2,275,623,942	198,517,375	42,553,653	25,857,137	17,807,893	2,992,558	568,325,415	1,360,224,812	0	59,345,099	0
2010	Nezahualcóyotl	2,398,735,833	257,243,941	26,461,240	14,936,554	61,495,512	2,992,558	716,165,826	1,151,596,154	195,475,133	170,836,606	306,293,617
FUENTE: INEGI												

## BIBLIOGRAFIA

- **ARELLANO CADENA**, Rogelio “México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal” México 1996. FCE.
- **ASTUDILLO MOYA**, Marcela. “El Federalismo y la Coordinación impositiva en México” México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. M.A. Porrúa 1999.
- **AYALA ESPINO**, José. “Economía del Sector Público Mexicano” UNAM. Editorial Esfinge. 2001
- **BANOBRAS** “Manuales para la gerencia municipal “Hacienda pública municipal: fuentes de ingresos y alternativas de financiamiento” México 2001.
- **CABRERO ENRIQUE** “Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción” México. CIDE 2003.
- **CALDERÓN SALAZAR**, et. Al. “Federalismo Hacendario en México: retos y alternativas” México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert.2004
- **CALZADA FALCÓN**, Fernando. “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004” Universidad Popular de la Chontalpa. Tabasco. 2004.
- **CIDE** “Experiencias de Planeación Municipal y Propuestas” México 1992
- **COLÍN MARIO** “El municipio libre” México, 1978
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Editorial Porrúa México 2005.
- **DE LA GARZA FRANCISCO** “El municipio: Historia, naturaleza y gobierno” México 2006.
- **DIAZ CAYEROS**, Alberto. “Sobrevivencia Política y Asignación de Recursos en el Sistema Federal Mexicano”, Rogelio Arellano (comp), México hacia un nuevo federalismo fiscal, El Trimestre Económico. FCE, México 1996.
- **GARCÍA DEL CASTILLO RODOLFO** “Los municipios en México: los retos ante el futuro” Editorial Porrúa México 1995.
- **GARCÍA DEL CASTILLO RODOLFO** “La prestación de servicios públicos municipales” Editorial Porrúa México 1998.
- **GUILLÉN LÓPEZ TONATTIUH** “Gobiernos municipales en México” Editorial Porrúa México 1996.
- **LINARES PINEDA ENRIQUE** “El Impuesto predial en México” UNAM Facultad de Economía. México 2006.

- **LOMELI VANEGAS**, Leonardo. “Coloquio de Federalismo Fiscal y Federalismo Social” Secretaria de Desarrollo Social. UNAM C.U. 2004.
- **RETCHKIMAN**, Benjamín. “El Federalismo y la Coordinación Fiscal”. UNAM México 1981.
- **MEJIA LIRA JOSÉ** “Problemática y desarrollo municipal” Universidad Iberoamericana México 1994.
- **OROZCO DEZA MIGUEL** Ángel “El municipio mexicano en el tercer milenio” Centro Nacional de Desarrollo Municipal México 2000.
- **ROLPH**, Earl. “Teoría de la Economía Fiscal” Universidad de Berkley. Editorial Aguilar.
- **SERNA DE LA GARZA**, José Maria. “Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo fiscal en México” México D.F. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004
- Tesis de Licenciatura. **PÉREZ BARCELO**, Nallely. “El Federalismo Fiscal en México; Criterios para la transferencia de Recursos a Estados y Municipios” UNAM, Facultad de Economía México 2004.
- Tesis de Licenciatura. **PAREDES BENÍTEZ**, Jessica Elizabeth. “El Federalismo Mexicano 1995-2002, Avances y Propuestas” México UNAM, Facultad de Economía 2002.
- Tesis de Licenciatura. **REYES PÉREZ**, Alejandro. “Un esbozo sobre el Federalismo” México UNAM, Facultad de Economía 2006.
- **UAEM** “Elementos básicos de administración municipal” México 2005.
- **VÁZQUEZ HÉCTOR** “El Nuevo Municipio Mexicano”. México, SEP 1986.

Páginas Electrónicas:

- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)
- [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)
- [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)
- [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)
- [www.aregional.com](http://www.aregional.com)
- [www.tesoreriamunicipal.gob.mx](http://www.tesoreriamunicipal.gob.mx)
- [www.neza.gob.mx](http://www.neza.gob.mx)