



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Política y Cultura

Licenciatura en Política y Gestión Social

**El impuesto predial en el municipio de Huixquilucan y la
alcaldía de Cuajimalpa de 2009 a 2019.**

**Una fuente de ingresos para la gestión y las políticas
públicas locales.**

Trabajo Terminal

Para obtener el grado de
Licenciado en Política y Gestión Social.

Presenta

Ramírez López Brandon Emilio

Asesor

Zamora Fernández de Lara Gerardo.

Ciudad de México, México.

Noviembre, 2019.

1. Presentación. (Pág. 4)
2. Origen Institucional del predial en los municipios de México. (Pag 11)
 - 2.1. El municipio y el impuesto predial precolonial, en la Independencia y la reforma. (Pág. 13)
 - 2.1.1. Antecedente Prehispánico. (Pág. 13)
 - 2.1.2. Antecedente Colonial. (Pág. 13)
 - 2.1.3. El municipio en la independencia y la constitución de 1824. (Pág. 14)
 - 2.1.4. El centralismo y la guerra de Reforma. (Pág. 15)
 - 2.2. El municipio y predial durante el porfiriato, Revolución y la Nueva Constitución. (Pág. 16)
 - 2.2.1. Porfiriato. (Pág. 16)
 - 2.2.2. Revolución. (Pág. 17)
 - 2.2.3. El triunfo del Municipio en la Constitución de 1917. (Pág. 17)
3. Conociendo el panorama. (Pág. 19)
 - 3.1. Marco institucional-organizacional. (Pág. 19)
 - 3.1.1. Instituciones. (Pág. 19)
 - 3.1.2. Organización. (Pág. 19)
 - 3.1.3. Administración Pública. (Pág. 20)
 - 3.1.4. Gestión Pública. (Pág. 20)
 - 3.1.5. Nueva Gestión Pública. (Pág. 21)
 - 3.1.6. Gobernanza. (Pág. 21)
 - 3.1.7. Nuevo Servicio Público. (Pág. 22)
 - 3.1.8. Políticas públicas. (Pág. 23)
 - 3.2. Gobiernos locales en México. (Pág. 23)
 - 3.2.1. Municipio. (Pág. 24)
 - 3.2.2. Alcaldía. (Pág. 24)
 - 3.3. Ejecución de las atribuciones. (Pág. 25)
 - 3.3.1. Hacienda Pública. (Pág. 25)
 - 3.3.2. Impuesto. (Pág. 26)
 - 3.3.3. Impuesto predial. (Pág. 26)
 - 3.3.4. Pago de derechos. (Pág. 27)

4. Las Tesorerías: la administración pública local en materia del impuesto predial. (Pág. 29)
 - 4.1. El municipio moderno mexicano y su apropiación del impuesto predial. (Pág. 29)
 - 4.2. El impuesto predial en el siglo XXI: Cuajimalpa (Ciudad de México) y Huixquilucan (Estado de México). (Pág. 32)
 - 4.2.1. Caso Cuajimalpa. (Pág. 33)
 - 4.2.2. Caso Huixquilucan. (Pág. 35)
 - 4.2.3. El predial en diferentes sistemas de gobierno en México. (Pág. 36)
 - 4.3. Sociedad y Gobierno: Los propietarios y su relación con las Tesorerías (estructura organizacional) en la determinación y el cobro del impuesto predial. (Pag.37)
 - 4.3.1. Los propietarios del municipio y la Tesorería de Huixquilucan. (Pág. 39)
 - 4.3.2. Los propietarios de Cuajimalpa y la Tesorería de la Ciudad de México. (Pág. 57)
 - 4.4. ¿Cuál tiene la mejor estructura de gestión? (Pág. 112)
 5. El predial en las Políticas Públicas Municipales: una forma de financiamiento de la gestión y las políticas públicas. (Pág. 116)
 - 5.1. Conclusiones. (Pág. 116)
 - 5.2. ¿Hacia dónde vamos? (Pág. 120)
 - 5.2.1. Retos para Huixquilucan. (Pág. 121)
 - 5.2.2. Retos para Cuajimalpa. (Pág. 121)
- Bibliografía. (Pág. 124)

1. El impuesto predial en el municipio de Huixquilucan y la alcaldía de Cuajimalpa de 2009 a 2019. Una fuente de ingresos para la gestión y las políticas públicas locales.

El impuesto predial es uno de los principales ingresos para los municipios de México. El cobro del impuesto predial requiere -para los municipios- de un marco institucional que los faculte para realizarlo a los propietarios de tierras, también, requiere de un aparato administrativo que sea el ejecutor para el cobro del impuesto. En el municipio de Huixquilucan (Estado de México) y la alcaldía de Cuajimalpa de Morelos (Ciudad de México) de 2009 a 2019, el cobro del predial presenta contrastes, desde el marco jurídico, atrasos en el pago de los propietarios, aumentos en el cobro, hasta la forma en cómo se aprovechan los recursos recaudados en materia de gestión y políticas públicas. El municipio de Huixquilucan y la Demarcación de Cuajimalpa, a pesar de sus contrastes, tienen características similares. Ambos territorios se caracterizan por tener pueblos originarios, zonas comerciales y corporativas (Interlomas y Santa Fe, respectivamente), sus pobladores están en continua relación y tránsito entre territorios, el número de habitantes es parecido. También destacan sus características geográficas similares y ambos territorios se encuentran al poniente de la Ciudad de México; entre la capital del Estado de México y la Ciudad.

Cuadro 1.1 Características de Cuajimalpa y Huixquilucan.

Características.	Cuajimalpa.	Huixquilucan.
Pueblos Originarios.	4	24
Centros financieros y residenciales más importantes.	-Santa Fe -Arcos bosques (Bosques de las lomas.	-Interlomas -Valle de las palmas.
Cabecera municipal.	San pedro Cuajimalpa	Huixquilucan de Degollado
Número de habitantes (2015).	199,224	267,858
Superficie (m2)	80.95 km ²	143,5 km ²

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En los últimos diez años, la alcaldía de Cuajimalpa y el municipio de Huixquilucan han presentado un crecimiento urbano relevante. En el caso particular de Cuajimalpa este aumento ha propiciado que el cobro del impuesto predial se eleve provocando que habitantes de dicha

demarcación no puedan cubrir -con facilidad- el monto del impuesto (por ejemplo, un caso concreto en la alcaldía: un predio en el año 2009 el importe fue de \$3,720.00 para el año 2019 el importe es de \$17, 771.00, un aumento de más del 477%). En el caso de Huixquilucan, es similar, sin embargo, los aumentos no han sido significativos a comparación de Cuajimalpa. Lo que nos lleva a las siguientes preguntas: ¿Por qué el cobro del impuesto en el municipio y en la alcaldía presentan grandes contrastes siendo que estos territorios comparten similitudes con respecto a su crecimiento urbano? ¿Cuáles son los lineamientos con los que determinan el cobro del impuesto predial en la alcaldía y en el municipio y estos cómo afecta a los propietarios? ¿A qué se debe el atraso en el pago del impuesto predial por parte de los propietarios? ¿Cómo lo recaudado por el impuesto predial, siendo una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales; es aprovechado para el financiamiento del diseño y la implementación de las políticas públicas locales?

Como estudiantes de Política y Gestión Social, no somos ajenos ante estas problemáticas de la sociedad y la gestión pública. De igual manera, los mexicanos y, en este caso el propietario, tiene derecho -consagrado en el artículo sexto constitucional- a saber, en qué se gasta lo que el Estado recauda por medio de los impuestos (el predial, particularmente) pues es información pública. Por ello, el estudio y análisis del impuesto predial nos permitirá conocer de qué manera este impuesto es determinado, recaudado y aprovechado por las autoridades locales en el financiamiento de las políticas públicas. También, conocer el impacto que tiene el cobro el predial en la sociedad.

En esta investigación, como objetivo general, pretendemos analizar el cobro del impuesto predial en el municipio de Huixquilucan y la alcaldía de Cuajimalpa de 2009 a 2019, sus efectos en la gestión y en las políticas públicas locales. De este objetivo general se derivan 4 objetivos específicos. En primer lugar, analizar el marco institucional para el cobro del impuesto predial en los municipios (en particular Huixquilucan) y en las alcaldías (Cuajimalpa, específicamente). En segundo lugar, Comparar los mecanismos administrativos y las organizaciones gubernamentales de Huixquilucan y Cuajimalpa encargados del impuesto predial y analizar cuál de ellos es más eficiente en la determinación y la realización del cobro del impuesto predial. Tercero, estudiar el atraso e incumplimiento en el pago del impuesto predial por parte de los propietarios y que políticas han implementado los gobiernos locales -de Cuajimalpa y

Huixquilucan- para solucionar el problema del atraso en el pago y aumentar los ingresos locales. Y, por último, analizar la manera en que son utilizados los recursos recaudados por el municipio de Huixquilucan y la alcaldía de Cuajimalpa para el diseño y la implementación de las políticas públicas locales.

Para esta investigación, nos hemos planteado tres Hipótesis que serán los ejes de investigación a desarrollar. En primer término, nos planteamos que: “El aumento en el monto del impuesto predial se debe al crecimiento urbano de los últimos diez años en Cuajimalpa y Huixquilucan”.

Como variable tenemos presente el *monto del impuesto predial*, teniendo como característica ser una variable cuantitativa dependiente. Para el monto, no se requiere de algún indicador para ser expresado pues es el resultado final de un ejercicio técnico administrativo. Para desarrollar el análisis sobre el aumento en el monto, a través de una observación, contrastaremos las cifras de las boletas prediales de los propietarios del año 2009 y 2019 (de no contar con una boleta del año 2009, se aceptarán para el análisis hasta el año 2012).

De igual manera para desarrollar la segunda variable, infraestructura urbana, analizaremos como indicadores del *crecimiento urbano*, el aumento en el número de habitantes en Cuajimalpa y Huixquilucan del año 2010 al 2015 -años en que se aplica el censo nacional y la encuesta intercensal). El otro indicador será la Infraestructura urbana. Para ello se analizará el número de construcciones, ampliaciones y demoliciones regulares e irregulares dentro de la Alcaldía y el municipio.

Como segunda hipótesis nos hemos planteado que: “Los atrasos y el incumplimiento del pago del impuesto predial en Cuajimalpa y Huixquilucan han provocado que el municipio y la alcaldía no cuenten con ingresos suficientes que les permita financiar su gestión, el diseño y la implementación de políticas públicas”.

Esta hipótesis se desarrolla a partir de tres variables. En la primera variable, *monto del impuesto predial*, se analiza como indicador si los propietarios tienen adeudos en su cuenta predial. Para ello se analizará el histórico de sus pagos presentes en la boleta predial -en el periodo comprendido de esta investigación-. esta información será obtenida por medio de encuestas a los propietarios, donde mostraremos si existe o no un incumplimiento (atraso) en

el pago del impuesto por parte de los propietarios. Esta variable será dependiente a la segunda variable que, a continuación, explicaremos.

Una segunda variable -independiente a las demás- *Los ingresos de los propietarios*, nos mostrará si el propietario cuenta con los ingresos que le permitan cubrir el pago del impuesto y, si el monto; no excede de sus ingresos. Como fuente de información serán las encuestas que se realizarán.

Por último, la variable dependiente a la primera, *Ingresos para el municipio y la alcaldía*, se analizarán los ingresos correspondientes al impuesto predial en Huixquilucan y Cuajimalpa. Esto nos permitirá observar si, efectivamente, estos gobiernos locales cuentan o no con ingresos suficientes para financiar la gestión y las políticas públicas.

Como ultima hipótesis, planteamos que: “El gobierno de la Ciudad de México y el gobierno municipal de Huixquilucan no cuentan con los mecanismos administrativos que les permitan determinar y ejecutar una recaudación más efectiva del impuesto predial para el financiamiento de sus políticas públicas”. Planteándonos dos variables, la primera variable (independiente) *Los mecanismos administrativos*, va encaminada al análisis de la estructura organizacional de las tesorerías -encargadas del impuesto predial-. Como indicadores, el personal de la estructura, así como la tecnología empleada, nos permitirán conocer si, en efecto, existe o no una falta de mecanismos administrativos. Las fuentes de información que se analizaran para esta variable son: entrevistas -a Tesoreros o funcionarios que conozcan lo relacionado al impuesto predial-, legislación (Códigos, Reglamentos, leyes, manuales administrativos, estructura organizacional) de las Tesorerías que determina el monto a cobrar de impuesto predial. Como variable dependiente a la anterior, *Recaudación del impuesto predial*, se analizarán los datos y las cifras sobre la recaudación del impuesto en Cuajimalpa y Huixquilucan. Con base en estos datos se demostrará si, los mecanismos administrativos influyen en la recaudación

Para el análisis de estas hipótesis, así como para el desarrollo de esta investigación nos apoyamos de las corrientes epistemológicas; el constructivismo y el empirismo. Estas dos corrientes en particular nos brindan los elementos que nos permitirán analizar el impuesto predial en el ámbito municipal. En seguida, exponemos en qué consisten dichas corrientes.

Constructivismo. Nos enfocaremos en la construcción del conocimiento y en cada uno de los conceptos que utilizaremos. A través del constructivismo desarrollar el andamiaje teórico. Sobre el constructivismo. En pocas palabras el constructivismo se basa para concebir, construir y simular modelos de fenómenos percibidos como complejos. Julio Pimienta se plantea un breve debate sobre tres estudios contemporáneos sobre el constructivismo y pone a debate las concepciones sobre el tema resaltando los estudios de Juan Delva, Cesar Coll y Mario Carretero. Pimienta resalta que para Deval: “claramente el constructivismo es una posición epistemológica y psicológica”. Para César Coll, afirma que el constructivismo: “reside en que permite formular determinadas preguntas nucleares para la educación, contestándolas desde un marco explicativo, articulado y coherente, y nos ofrece criterios para abundar en las respuestas que requieren informaciones más específicas”. Mientras que Mario Carretero es más breve y concreto sobre su concepción del constructivismo, aclarando que: “básicamente es la idea de que el individuo [...] es una construcción propia”. Pimienta, finaliza mencionando que: “los seres humanos construimos activamente nuestro conocimiento, basados en lo que sabemos”. Algo en común que podemos rescatar de estos autores analizados por Julio Pimienta es que, a partir de un método (científico) en el conocimiento, el individuo se construye. En el caso del tema central de este trabajo de investigación -el impuesto predial- nos queda claro que, con base en el constructivismo, desarrollaremos (construiremos) el conocimiento que nos permita aclarar nuestras *preguntas nucleares* (como lo plantea Cesar Coll) apoyados en un método *articulado y coherente*. De igual manera nos apoyaremos en Julio Pimienta y los elementos que rescata del planteamiento constructivista basado en las ideas de Piaget y Vygotsky quienes recomiendan los siguientes puntos:

- Presentación de hipótesis buscando explicar la situación o resolver el problema
- Reunir datos para probar la hipótesis.
- Extracción conclusiones.
- Reflexión sobre el tema original y los procesos de pensamiento requeridos para resolverlo.

Con base en estos puntos construiremos un marco epistemológico y teórico que nos guie en la resolución de nuestras preguntas nucleares. Menciona Julio Pimienta que los defensores de la corriente Piagetiana plantean al constructivismo como “un conjunto de desequilibrios cognoscitivos que llevan a los individuos a cuestionar sus conocimientos y probar nuevas ideas,

o como diría Piaget ‘a traspasar su estado actual y emprender nuevas direcciones’”. Y es lo que pretendemos realizar en esta investigación, cuestionar la forma en que se determina realiza el cobro del impuesto y tratar de aportar nuevas ideas al cobro del predial.

Autores como Hilda Zubiría retoma a Tryphon y Vonéche quienes consideran al constructivismo “Como escuela de pensamiento se ha dedicado a estudiar la relación entre el conocimiento y la realidad, sustentando que la realidad se define por la construcción de significados individuales provenientes de la co-construcción del individuo con su entorno, donde su capacidad para para imitar y reconocer literalmente la realidad resulta inexistente, contando únicamente con la construcción de modelos de proximidad a consecuencia de procesos de comunicación oral y/o gráfica que los individuos establecen entre sí, donde el lenguaje resulta ser instrumento, medio y consecuencia de los actos de conocer, representar y transformar la vida social. Es así como el objeto de conocimiento se relativiza e impregna de significado inherente a su observados, quien lo apropia y lo convierte en su acto cognoscitivo-referencial “.

Estos autores resaltan la relación del conocimiento y la realidad presentes en el constructivismo. Esta relación entre el conocimiento y la realidad la plasmaremos en el desarrollo de esta investigación, pues referente a la aplicación de la determinación y el cobro del impuesto predial, puesto en práctica al momento de ejecutar el cobro y, de igual manera cómo lo recaudado del impuesto predial es invertido en las políticas públicas. Analizaremos lo que la teoría dice y lo que en la práctica se hace. Para el desarrollo de esta investigación no partimos de la nada, pues nos apoyaremos del conocimiento previo que a través del lenguaje (escrito en este caso) realizaremos una co-construcción del entorno.

Empirismo. Nos apoyaremos en el tipo de la corriente epistemológica empirista. En concreto, el empirismo, parte de la idea que el conocimiento debe ser probado a través de la experiencia. Autores como Julio Pimienta, resume al empirismo como “el pensamiento que consideraba que el conocimiento estaba a fuera y había que llevarlo como si tratara de una copia que se debía impregnar en el cerebro humano”. Otros autores como Gilles Deleuze, consideran que “el empirismo parte de la experiencia de una colección, de una secesión animada de percepciones distintas”. Con base en lo expuesto por los autores, podemos considerar que en el empirismo; la experiencia y la asimilación de la misma son fundamentales para desarrollar el conocimiento.

El empirismo, desde la perspectiva de Gilles Deleuze, tiene sus bases en la subjetividad del individuo; su relación con el objeto de estudio. Gilles, menciona que: “Ese sujeto que inventa y cree se constituye en lo dado de manera tal, que hace de lo dado mismo una síntesis, un sistema”. Podemos ver que, en la forma en que lo plantea el autor, la interacción entre el sujeto y el objeto (lo dado) dan forma a ambos y a la vez asimila el objeto de su estudio y lo asimila (lo sintetiza) asiendo un análisis de su experiencia con lo dado y de la experiencia entre el sujeto y el objeto puede ser entendido a través de la subjetividad.

La subjetividad, es el ante sala para el empirismo. Y así lo menciona Gilles: “[...]la relación no se separa de las circunstancias, si el sujeto no puede separarse de su contenido singular que le es estrictamente esencial, entonces quiere decir que la subjetividad es, en su esencia, *practica* [...]. Y, bien mirado, no es más que otra forma de decir: el sujeto se construye en lo dado. Y si el sujeto se construye en lo dado, no hay, en efecto, un sujeto distinto que la práctica”. A través de la práctica, la interacción, del sujeto con lo dado (el objeto) se genera experiencia que es el eje principal del empirismo. En este trabajo nos enfocaremos en como la interacción y la experiencia en de los gobiernos en el ámbito municipal han desarrollado el conocimiento para la determinación y la realización del cobro del impuesto predial y cómo éstas, son muestra de las distintas percepciones que se tienen sobre el impuesto predial.

2. Origen Institucional del predial en los municipios de México.

El Municipio es el orden, el ámbito de gobierno de primer contacto con la sociedad. En él, se desarrollan diversos procesos administrativos que permiten el funcionamiento del Municipio y el cubrir su principal función que es trabajar por el bien común de la localidad. La figura o forma de gobernar por medio de municipios está presente en varios países del mundo, siendo éste una de las formas más comunes para gobernar en ámbitos o niveles locales. Sin embargo, aunque se encuentra en varios países, los municipios son diversos y particulares en sus facultades, atribuciones y estilos de gestión. Inclusive aquellos que pertenecen a una misma federación.

Como lo hemos mencionado el Municipio es el primer orden de gobierno en contacto con la sociedad y este mismo está compuesto por la comunidad que lo integra. Resaltando las anotaciones de Quintana que mencionan: “Siendo el Municipio, una acepción primaria, la organización político-administrativa de la sociedad local, es pertinente hacer las siguientes reflexiones: La transformación de la misma sociedad humana a una compleja sociedad civil, o lo que es lo mismos, el surgimiento de un sistema de gobierno en el cuerpo social, tiene su basamento en dos consideraciones fundaméntales: la primera, es la necesidad de asegurar una ordenada convivencia de la de la comunidad, y la segunda, la necesidad de proveer los satisfactores que demanda la existencia propia de del ente colectivo [...]”(Quintana Roldan, 2005). Haciendo referencia a la segunda consideración que describe Quintana, podemos aseverar que el impuesto predial es una fuente de ingresos que puede proveer de recursos económicos que permitan el cumplimiento, satisfacción, de las demandas del ente colectivo -la comunidad que habita en el municipio-.

Principalmente, el origen del municipio se dio por el hecho más inmediato para una comunidad, la seguridad y el orden social. Sin estos probablemente la misma organización no se daría. El municipio, entonces es el orden social y de gobierno para una comunidad y, este orden, se ve establecido en las leyes, normas y reglamentos que buscan garantizar, en la actualidad, ya no solo en cuestiones de seguridad; sino también en la hacienda, las políticas y gestión pública. Continuando con la misma cita de Quintana: “[...] Es por ello que los procesos de orden y de servicios se dan entrelazados y se vuelven inherentes en el origen del poder

público. Para ello, se hace menester el establecimiento de normas genéricas que hagan posible la armonía en las relaciones sociales, previniendo o impidiendo procesos antisociales que conduzcan a la disolución del grupo, sustituyéndolos al mismo tiempo por instrumentos jurídicos suficientes y eficientes. Luego entonces, le corresponde al Derecho Administrativo Municipal o Régimen municipal, mediante las atribuciones administrativas, regular el servicio público y las medidas de policía y buen gobierno [...]” (Quintana Roldan, 2005). Quintana nos confirma lo anteriormente dicho acerca de los reglamentos para la convivencia y el funcionamiento del municipio (que se encuentra presente en México a través de la Constitución). Es destacable que el Derecho Administrativo, sienta las bases para este funcionamiento del municipio y el Ayuntamiento será el brazo que ejecute la Administración y, en consecuencia, a la hacienda pública municipal. De igual manera, nos deja claro que, toda cuestión que realice el municipio debe estar apegada a estos principios de legalidad; por ejemplo, el impuesto predial en un marco jurídico.

Es importante para nosotros el estudio de los regímenes municipales, pues en ellos se depositan facultades político-administrativas que les permite enfrentarse a diversos problemas sociales, políticos y económicos que ponen a prueba las políticas y gestión pública, a los servidores públicos, programas sociales y su hacienda. En lo particular, el estudio del impuesto predial como parte de los ingresos monetarios que permitan al régimen poseer recursos para realizar sus funciones y objetivos.

Una de las facultades (establecidas a través de normas, leyes y reglamentos) siendo una de principales en materia de hacienda pública -en el caso mexicano- es el cobro del impuesto a la propiedad privada (también llamado “impuesto predial”) que forma parte de los ingresos de la Hacienda pública municipal. Que, en esta investigación, (y en particular de este capítulo) nos encargaremos de describir el origen institucional del impuesto predial en México hasta nuestros días y, en paralelo, también; el origen institucional del municipio mexicano.

Para este capítulo, en una primera parte, describiremos el proceso institucional que ha permitido facultar al municipio para ejercer atribuciones en materia del cobro del impuesto predial. Para ello dividiremos en tres periodos el proceso institucionalización del predial en los municipios en México: 1) El municipio y el impuesto predial precolonial, en la Independencia y la reforma.; en este periodo se hablará sobre el origen del municipio en México desde sus

antecedentes presentes en la época precolonial, independiente y los retos que enfrentó el municipio en la conformación del Estado Nacional. Para la segunda parte; 2) El municipio y predial durante el porfiriato, Revolución y la Nueva Constitución; se analizarán la etapa porfiriana, los efectos de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 así como el papel del municipio en el México postrevolucionario, hasta llegar a lo que denominamos en el tercer periodo como 3) El municipio moderno mexicano y su apropiación del impuesto predial. Para la segunda parte de este capítulo, describiremos el marco jurídico-Institucional del impuesto predial en el municipio de Huixquilucan (Estado de México) y la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos (Ciudad de México).

2.1. El municipio y el impuesto predial precolonial, en la Independencia y la reforma.

2.1.1. Antecedente Prehispánico.

En el IV Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), Ramírez López, retoma a Burgoa, quien menciona que: “el municipio tiene sus orígenes desde la época prehispánica con los aztecas, Burgoa, cuando evoca a Ochoa Campos, describe que; el municipio prehispánico –el Calpulli- lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común” (Ramírez López, 2016). Burgoa rescata las aportaciones Ochoa Campos, quien menciona que; las disposiciones del gobierno de la Nueva España para preservar las buenas costumbres de los indígenas ya catolizados, permitieron la mezcla del municipio indígena y el español” (Burgoa, 1991). Aquí podemos observar que el municipio en Mesoamérica ya tenía una estructura política-administrativa previa a la conquista y como, las instituciones del viejo mundo; se combinaron con las ya existentes del nuevo mundo. El municipio prehispánico, tenía presente la facultad para el cobro de tributos para aquellos que hacían uso (explotación) de la tierra del Calpulli para distintas actividades, siendo este el antecedente más remoto del impuesto predial.

2.1.2. Antecedente Colonial.

Ramírez López, nos narra que el primer municipio fundado en las tierras americanas fue el municipio de Villa Rica de la Veracruz, por Hernán Cortes. Y el segundo, fundado en la Ciudad de México; el ayuntamiento de Coyoacán, también fundado por Hernán Cortes; después de la toma de la capital Azteca (Ramírez López, 2016).

Los nuevos Municipios en América buscaban tener un sustento legal que les permitiera su desarrollo y funcionamiento. Ramírez retoma a Carlos Quintana quien en su libro *Derecho Municipal*, describe que: “Hernán Cortes, a su vez, dictó las primeras ordenanzas que fueron las bases de las ciudades y municipios. Me refiero a las Ordenanzas de 1524, y sobre todo las de 1525, las que se conocen también como Plan Municipal” (Ramírez López, 2016). Desde estas épocas, se tenía la noción de codificar las normas que permitieran el funcionamiento de los municipios y a la vez los facultara, por ejemplo, en el cobro de diversos tributos. Sin embargo, en materia de propiedad no había un tributo hacia éstas como en el caso del *calpulli* anterior a la conquista.

2.1.3. El municipio en la independencia y la constitución de 1824.

Cabe mencionar que, el municipio en la Nueva España, durante la guerra de independencia, indirectamente; propicio el desarrollo de ésta. Y lo explica Ramírez López cuando retoma a Quintana quien describe que: “Así como en Veracruz fue el Derecho municipal la base legal para la conquista en 1519, sería en 1808, con el Cabildo de la Ciudad de México, un nuevo instrumento que enarbolo la soberanía popular y marco el precedente más preclaro de la lucha de independencia” (Ramírez López, 2016). Nos atrevemos a decir que, así como la administración Pública, descrita por Bonnin, fue la base para el desarrollo y la propagación de las ideas en la Revolución Francesa; así mismo el municipio mexicano lo fue para la independencia.

Después de la guerra de Independencia, México tuvo una gran transformación política. Tras dejar un periodo de gobierno colonial encabezado por la corona española, México se convertía en una nación independiente; una República Federal -Los Estados Unidos Mexicanos- superando el intento de Agustín de Iturbide por instaurar una monarquía. Emilio Ramírez, hace una observación acerca del federalismo en México, él menciona que no es una copia fiel del federalismo norteamericano, pues Ramírez López retoma la definición de Tena Ramírez, quien menciona que: “El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace propio” (Ramírez López, 2016). Este federalismo llegó o, más bien, se consolidó en la nueva Constitución en 1824 con las

particularidades del naciente México; adaptándose a las condiciones de las distintas fuerzas políticas de aquel momento en la historia mexicana.

En la Constitución de 1824 se estableció como forma de gobierno el federalismo. La figura municipal no se encontraba establecida en dicha ley fundamental, pero, en sus artículos referentes al federalismo daba la razón de ser de los municipios. Por ende, al no estar reconocidos como un ámbito de gobierno, no existía un marco legal que permitiera al municipio el cobro de los impuestos y en particular del impuesto predial. Y es una de las controversias más relevantes del México posterior a la independencia, pues comenzó a dejarse en el olvido al régimen municipal. En materia de Impuesto a la propiedad, Gutiérrez y Moreno (p.52, 2015) mencionan que: “[...] durante esta época en el México posindependiente, el predial o el impuesto a la propiedad rústica y urbana -como era llamado entonces-, fue sujeto de innumerables disputas [...] Entre los principales obstáculos que mermaron el desempeño del impuesto a la propiedad rústica y urbana están la tensión que existía entre los dos niveles de gobierno por tener la potestad del impuesto y la oposición de propietarios y terratenientes al catastro” (Gutiérrez y Moreno 2015, p.52). En esta parte del proceso institucional del impuesto predial, podemos detectar el origen de uno de los problemas fundamentales en la recaudación de impuestos (y no solo en lo respecta al predial) la oposición o la negativa de la sociedad – particularmente de los propietarios de tierras- por pagar este impuesto. También, podemos detectar el surgimiento de otro problema; el conflicto entre órdenes de gobierno por determinar las atribuciones y competencias en materia del cobro de impuestos en específico del predial.

De manera Informal, pues no estaban estipulados en dicha Constitución del ‘24, la forma de gobierno local siguió siendo el Municipio. Aunque la Constitución ignoró el régimen local, los mismos habitantes hicieron valer la costumbre y seguían con la administración Municipal o como también lo llama Quintana; Régimen Municipal (Quintana Roldan, 2005).

2.1.4. El centralismo y la guerra de Reforma.

En el periodo del Gobierno de Carlos Santa Anna se promulgó una constitución -a petición del presidente- centralista. En esta constitución, promulgada en 1836 (también llamaba la Constitución de las Siete Leyes) la Republica perdió su carácter federalista, en consecuencia, la figura Municipal (a pesar de no estar presente en la constitución) se perdió, y fue más abandonada a tal grado que desapareció en este lapso de la historia. Esta constitución

pretendía que el cobro de impuestos se diera a través de los departamentos –anteriormente los estados-. En cuestión del cobro del impuesto a la propiedad la Constitución del '36 no determinaba facultades a la nueva figura de gobierno local para el cobro de éste.

Tras el triunfo de Juárez y la Guerra de Reforma, el federalismo vuelve triunfante y con él una nueva constitución que lo consolida; la Constitución Liberal de 1857. Sin embargo, como describió Gamas Torruco, en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, citado por Ramírez: “En el México independiente la institución municipal se descuidó, solo aparecen preocupaciones esporádicas” [...] “Ni la constitución de 1824 ni la de 1857 se ocupan de él [...]” (Ramírez López, 2016). El municipio, tanto el periodo centralista (la constitución de 1836) como el periodo liberal (la Constitución de 1857) seguían dejando de lado el municipio, no se les otorgaba la facultad de ser municipios libres y, de hecho, seguían sin aparecer en las constituciones.

En este primer periodo de análisis que determinamos y describimos, podemos resaltar los dos principales problemas que se hicieron presentes durante el proceso de institucionalización del impuesto predial. El primero es la falta de establecimiento constitucional del régimen municipal (facultades y atribuciones, particularmente del impuesto predial). El segundo problema, el debate entre los órdenes de gobierno para determinar las competencias entre estos.

2.2. El municipio y predial durante el porfiriato, Revolución y la Nueva Constitución.

2.2.1. Porfiriato.

Durante el porfiriato los municipios seguían sin ser reconocidos formalmente por la Constitución. A pesar que, una de las propuestas de Díaz era el municipio libre: esta no se llevó a cabo. Recordemos que, en esta etapa de la historia, a pesar de las reformas hechas por Díaz; la Constitución de 1857 era la vigente. La intención del gobierno de Díaz era la preservación de los caciques en las comunidades y solo por medio del gobierno federal tener la transformación en infraestructura y el comercio. Gutiérrez y Moreno (P.53, 2015) resaltan que, durante este periodo el impuesto predial estaba a cargo de los estados. También mencionan que “a pesar de ello, los ingresos por el impuesto a la propiedad rústica y urbana eran bajos, debido a la situación en que se encontraban los catastros (cuando existían), pero las iniciativas de crear o

mejorar la situación fueron bloqueadas por la oposición de los terratenientes y propietarios”. Nuevamente, uno de los principales problemas del primer periodo sigue vigente; la negativa de los propietarios para realizar el pago.

2.2.2. Revolución.

En el tiempo Revolucionario una de las propuestas latentes –entre las distintas exigencias sociales- fue la del Municipio Libre. Esta demanda buscaba una autonomía del municipio que le permitiera su desarrollo y facultara para las acciones que favorecieran el bien común de la localidad. Uno de los documentos que plantea el Municipio Libre (la autonomía municipal) fue el “Programa del partido Liberal Mexicano”, propuesto por los hermanos Flores Magón. Aun en este periodo de la historia no quedaba bien definido que se buscaba para el Régimen Municipal y mucho menos para el cobro de impuestos y, en particular del impuesto predial. Sin embargo, cabe resaltar que Flores Magón es el pionero en proponer esta facultad para los municipios.

Sólo Emiliano Zapata, a través de los “Ordenamientos Municipalitas” hace mención en el artículo 17: [...] la legislación de cada entidad federativa, fijará con presión los impuestos que en la percepción se reserva el fisco del estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal y de que puedan decretar con todas libertad”. Aquí podemos ver como se empieza a dibujar la idea de la hacienda municipal. Éste es el precedente más concreto acerca de una de las facultades actuales de los Gobiernos Municipales en México para la recolección de impuestos (delimitando que impuestos cobraría el municipio), pues estos formarían parte importante de sus ingresos. Sigue sin presentarse la idea de un impuesto predial controlado por el municipio.

2.2.3. El triunfo del Municipio en la Constitución de 1917.

Retomando a Ramírez podemos decir que después de grandes luchas, como la guerra de reforma, la intervención francesa, el establecimiento del gobierno de Porfirio Díaz y, a una gran lucha social, la Revolución Mexicana que tuvo como triunfo la consolidación del Estado social, el municipalismo; formó parte de las instituciones formales del régimen federal (Ramírez López, 2016). Llegamos al análisis de los artículos constitucionales de 1917 con respecto al municipio que, después de casi cien años desde la promulgación de la primera constitución del México independiente donde se plasma la autonomía, o más propiamente dicho; el Municipio Libre.

En este período nos percatamos que se acuña el término de libertad dando como resultado “el municipio libre”, esto quiere decir que tienen un gobierno propio apoyado de un ayuntamiento o cabildo. En este punto se le otorga al municipio facultades que no se reservan para el Estado, esto según en la constitución. Cabe mencionar que la idea es un tanto ambigua, pues no determina las competencias del municipio, uno de los problemas que seguirá afectando al municipio para el desarrollo local y, en particular, del cobro del impuesto predial.

Citando a Quintana encontramos “el municipio independiente que es sin duda una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades [...]” (Quintana Roldan, 2005). Esta cita la podemos encontrar en el Diario de los Debates No. 12, de acuerdo a lo dicho anteriormente se establece la idea de que los gobiernos municipales tendrán la facultad de crear los mecanismos para la recaudación de recursos y esto se da por medio de un sistema impositivo (impuestos). Esta facultad se reconoce en la Constitución de 1917 que como bien sabemos, aún se encuentra vigente -con sus respectivas modificaciones-, y se establece en el artículo 115 donde se da a conocer las garantías públicas del municipio.

En este periodo vemos institucionalizado el régimen municipal. Son concretadas -por casi 100- las demandas de los gobiernos locales por ser reconocidos constitucionalmente. Aunque los nuevos retos para los municipios se presentaran más adelante (como la determinación y el cobro del impuesto predial), la Constitución de 1917 les daba garantías, facultades y atribuciones.

3. Conociendo el panorama.

En el capítulo anterior, dimos un recorrido histórico sobre el origen institucional del impuesto predial. En este apartado, es momento de construir los conceptos y definiciones que nos permitan establecer el andamiaje teórico para la comprensión del siguiente apartado. Para ello, dividiremos en tres secciones este capítulo: en el primero desarrollaremos los conceptos y definiciones referentes al marco institucional-organizacional, en el segundo; los gobiernos locales en México y, por último; aquellos que nos permitan entender la operatividad (la aplicación de las instituciones).

Los conceptos y las definiciones que planteamos se acoplan a los fines de esta investigación, pues nos permiten establecer la relación existente entre lo teórico con empírico de la realidad y, a su vez, nos dan las bases para la construcción de un marco teórico donde, el impuesto predial, pueda ser explicado, entendido y analizado desde cualquiera de los conceptos y definiciones planteados.

3.1. Marco institucional-organizacional.

Correspondiente a este punto, los siguientes conceptos y definiciones nos permitirán comprender la base teoría de las atribuciones de los municipios y de las alcaldías y, a través de la teoría organizacional, comprender la ejecución de dichas atribuciones de los gobiernos locales en México.

3.1.1. Instituciones.

Douglas North en su libro Instituciones, cambio institucional y desempeño económico nos describe que las instituciones son: las reglas formales del juego de la sociedad, o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción social". En el caso concreto para esta investigación, el municipio y la alcaldía son una institución, pues fue una ideada por los mexicanos al paso de los años donde se da forma a la interacción entre el Estado y la sociedad. North, resalta que las limitaciones se presentan de manera formal (escritas) e informal (no escritas), y en los ámbitos municipales estas limitaciones también se encuentran presentes, pues permiten el funcionamiento de la administración pública municipal.

3.1.2. Organización.

Los municipios y las alcaldías también comparten un concepto en común, organización u organizaciones. Rodolfo Vergara define organización como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos”. La facultad de Contaduría y Administración, considera que una organización: “puede ser entendida como el desarrollo de una estructura intencional y formalizada de funciones o puestos; o como una entidad económico-social, integrada por individuos y recursos (monetarios, tecnológicos. Materiales, etcétera) que generan beneficios para la sociedad y en la cual se basa el desarrollo de una nación”. Otros autores, como David Silverman, mencionan que “son instrumentos sociales con ciertas características especiales: son creadas de modo consiente en un momento determinado; sus fundadores les han dado metas que suelen ser importantes, sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aun que a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado”. En la institución municipal, convergen una gran variedad de organizaciones que persiguen un fin común, en este caso los objetivos que el Estado se planteó para lograr el bien común. Estas organizaciones conforman la estructura que permitirá al municipio y la alcaldía alcanzar metas u objetivos.

3.1.3. Administración Pública.

De una manera sencilla, Luis Aguilar menciona que la administración (en general) significa “el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado”. Para lo correspondiente al sector público, Fernández Ruiz describe que: “La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado, que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”. En el aspecto municipal y de las alcaldías, estos ámbitos de gobierno forman parte de la administración pública es su aspecto local, pues son el primer contacto con la sociedad. Los gobiernos locales, a través de la administración pública ejecutan las actividades que les han sido conferidas en la Constitución. En un aspecto más simple, ejecutan las facultades del Estado.

3.1.4. Gestión Pública.

Barry Bozeman parte de dos concepciones acerca de la Gestión pública, uno es el enfoque “P” que fue concebido como el manejo directivo de las políticas; el segundo, el enfoque “B” el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos riguroso en la distinción de las esferas pública y privadas. Podemos entender que la gestión pública -y como lo menciona Bozeman también- nace de la necesidad de dotar a la administración pública de nuevas herramientas e instrumentos, perspectivas y directrices, que le permitieran alcanzar sus objetivos. Los dos enfoques trataron de dar respuesta a los problemas de la administración pública. La gestión pública, relacionada al impuesto predial, nos permite analizar como, por medio de esta, se le pueden dar distintas modificaciones al predial para resolver los problemas que éste presente durante su ejecución.

3.1.5. Nueva Gestión Pública.

Aguilar retoma la definición genérica propuesta por Ch. Pollitt y G. Bouckaert, donde mencionan que: “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”. Sin embargo, para entender más específicamente, Aguilar menciona que, se tiene entendido por reforma a la gestión pública “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orientan hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública. En el caso general de los municipios, la última gran transformación o reforma constitucional fue en los años ochenta de donde se desprendieron cambios en la administración pública municipal. En lo referente a la alcaldía, la reforma política de la Ciudad de México de 2015, trajo consigo modificaciones a la organización política pero no cambios sustanciales en la administración. La Nueva Gestión Pública (NGP) rescata valores de la administración privada (como el impacto del mercado, la eficiencia y la eficacia, principalmente) y busca implementarlos a las cuestiones públicas. Sin embargo, la existencia de un nuevo enfoque para la gestión pública redefinirá los objetivos del ámbito local, haciendo que la Nueva Gestión Pública quede desplazada, en palabras de Canto Chac; “lo novedoso ya no es tan novedoso” (Canto, 2019).

3.1.6. Gobernanza.

Luis Aguilar en su libro *Gobernanza y gestión pública* nos describe el proceso de conceptualización de la gobernanza que se desarrolló en el siglo XX, donde llega a determinar que el concepto, en la actualidad, se ha transformado. Nos menciona que el enfoque gobernanza/gobernanza (una dualidad entre gobernantes y gobernados) hace referencia a la “nueva gobernanza” que significa: “el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autogobernanza y autogobiernos de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular y hasta general) y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos”. Esta forma de gobernar, en el caso del impuesto predial en la alcaldía y el municipio, puede ser una herramienta que permita que, tanto gobierno como gobernados, puedan decidir en qué dirección vayan los impuestos recolectados y, también qué mecanismos más eficientes se podrían implantar para un mejor cobro y recaudación. Canto Chac, menciona que: [...] habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro de la gobernanza – y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad- [...]”.

3.1.7. Nuevo Servicio Público.

Este es el paradigma más reciente en los asuntos públicos. Un nuevo enfoque para la gestión Pública. Roth Deubel, citando a Denhardt y Denhardt (2007) describe que el Nuevo Servicio Público (NSP): “busca dejar atrás la nueva gestión pública para ‘reafirmar los valores de la democracia, de la ciudadanía y del interés público como valores preeminentes de la administración pública’. Así, el nuevo servicio público. pretende fundamentar su perspectiva sobre la teoría democrática, concibe el interés público como resultante de un diálogo intercultural y considera a los usuarios de la administración pública no como clientes sino como ciudadanos informados, competentes y responsables” (Roth, 2018, p. 19). Este nuevo enfoque busca reivindicar el papel del ciudadano en las cuestiones referentes a su participación en los asuntos públicos. El NSP pretende rescatar los fundamentos normativos del servicio público, sin menoscabo de los avances alcanzados bajo el enfoque gerencialista de la NGP (Valenzuela, 2013).

Este enfoque, instituye que: “El gobierno entonces ya no es el encargado de establecer la dirección mediante la definición de regulaciones, reglas e incentivos, sino que le corresponde básicamente promover las condiciones adecuadas para que la toma de decisiones, la solución de problemas y la gestión de los asuntos públicos se realice de manera conjunta” (Absalón, 2019). En este enfoque la gobernanza es vital para el desarrollo de las acciones públicas, pues: “el NSP considera que el gobierno debe responder a las necesidades de los ciudadanos (entendidos estos en su acepción más amplia) y tratar de comprometer a más y más gente en el cumplimiento de sus responsabilidades como tales” (Absalón, 2019). Y, a través de este enfoque, encaminar el actuar de los gobiernos locales en la toma de decisiones, particularmente en la determinación y realización del pago del impuesto predial.

3.1.8. Políticas públicas.

Mauricio Merino describe que: “Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público”. Para Luis Aguilar las políticas públicas, tras debatir cinco definiciones de política pública, concluye que son un: [...] conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación.” De una manera más breve, Canto Chac, expone que: “Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de los problemas públicos acotados. En los municipios y las alcaldías los problemas públicos son latentes. Estos ámbitos de gobierno se apoyan de las políticas públicas para dar solución a los problemas de las comunidades que gobiernan. Al ser el primer contacto del Estado con la sociedad, estos problemas sociales suelen ser muy relevantes.

3.2. Gobiernos locales en México.

En la división política de México, lo correspondiente al ámbito local, encontramos dos tipos de territorios, el municipio y la demarcación. Estos son gobernados o administrados por el ayuntamiento (correspondiente al ámbito municipal) y la alcaldía correspondiente a las demarcaciones territoriales (presente solo en la ciudad de México). Por comodidad de lenguaje, nos referiremos al ayuntamiento como municipio y para la demarcación como alcaldía.

3.2.1. Municipio.

Es necesario conocer el concepto de “Municipio”. Carlos Quintana describe que: “El vocablo municipio proviene del latín, compuesta por dos locuciones: el sustantivo *monus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa, hacerse cargo del algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el termino latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”. Como podemos observar, en México se ve presente ese concepto de Municipio, pues las condiciones descritas por Quintana se ven en las características de los municipios mexicanos de una manera general. Carlos Quintana, apoyado en el Diccionario Jurídico del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, describe que el Municipio es: “la organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización tripartita del Estado mexicano, Municipio, Estados y Federación”. Con esto confirmamos que el municipio es el primer ámbito u orden de gobierno que está en contacto con los habitantes de la localidad y que es la base del Federalismo mexicano. Las condiciones históricas-institucionales hacen que la definición del municipio en el caso mexicano sea única y personalizada. De igual manera, podemos agregar que, en el municipio, el órgano que se encarga de ejecutar las atribuciones es el Ayuntamiento. Éste se encarga de gobernar.

3.2.2. Alcaldía.

La Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 53 determina que las demarcaciones territoriales estarán administradas por las alcaldías y estas, según la Constitución de la Ciudad: “son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años. Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad”. Carlos Quintana, en su libro Derecho Municipal, describe que la Alcaldía es una forma de gobierno municipal, donde: “Se deposita el poder en dos órganos completamente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, alcalde [...] y otro de carácter deliberante [...] denominado Consejo”. En el caso preciso de la Ciudad de México, la definición

de Alcaldía de Quintana coincide, en ciertos aspectos, con la definición planteada por la Constitución de la Ciudad de México. Sin embargo, cabe resaltar que la gran diferencia es que, las alcaldías es una forma de gobierno, sino que fue adaptada para ser una forma de administrar las demarcaciones territoriales de la Ciudad. De igual manera, la distinción más acentuada entre el municipio y la alcaldía en México es que, la alcaldía no posee una hacienda pública y que, además, la alcaldía en la Ciudad de México es un órgano político administrativo -el que se encarga sólo de la administración, no es gobierno. Goza de autonomía para ejercer su presupuesto, pero no cuenta con instrumentos recaudatorios propios como el resto de los municipios en México. Lo que la imposibilita para determinar y poder realizar el cobro del impuesto predial, en contraste con los municipios.

Para poner en funcionamiento las atribuciones y/o funciones de los municipios y las alcaldías requieren (en palabras de Bonnin) de un brazo que ejecute las acciones y que se le han conferido y para ello el siguiente punto nos permitirá conocer ese brazo ejecutor en las cuestiones referentes a la administración de los recursos,

3.3. Ejecución de las atribuciones.

En cuanto comienzan a operar las alcaldías y municipios para llevar a cabo sus funciones y atribuciones; el aparato organizacional comienza a ejecutar acciones. Los siguientes conceptos y definiciones van encaminados a mostrar de qué manera opera la administración pública de los gobiernos locales y a mostrarnos una parte central de esta investigación; el impuesto predial en el ámbito municipal.

Es importante mencionar que, el Estado mexicano, a través del artículo 73 constitucional fracción VII, establece que está facultado (por medio del Congreso de la Unión): “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”. En la misma constitución se establece que -en el caso de los municipios- estos se encargaran de administrar los recursos provenientes de estas contribuciones (artículo 134). Los municipios cuentan con una institución que les permite cumplir con ese deber constitucional y es la Hacienda Pública.

3.3.1. Hacienda Pública.

El municipio para ejercicio de sus facultades fiscales cuenta con la Hacienda Municipal. Jacinto Faya, nos describe que, para Maurice Duverger, la Hacienda pública, es: “los medios por los

que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de sus gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes”. También menciona que, citando a Richard Musgrave; llama Hacienda Pública “al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda Pública”. A estas concepciones de la Hacienda, podemos agregar la destacada por Harold M. Groves -citado por Faya- quien ha puntualizado que el campo de investigación de la hacienda pública es el estudiar “los ingresos y egresos de los gobiernos, tanto federales, estatales y locales”. Estas características (de los tres autores citados por Quintana) las vemos presentes en el Municipio que, más adelante; demostraremos en esta investigación.

3.3.2. Impuesto.

Retomando las ideas del tratadista José Luis Pérez Ayala (rescatadas por Jacinto Faya) afirma que el impuesto: “será aquella prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de la autoridad y que además no está condicionada ni determinada por una prestación administrativa particular ni concreta, sino que, por el contrario, se ingresa siempre a título definitivo, con el fin de tender a las necesidades publicas generales”. También podemos rescatar la definición que realiza Fernando Vega, quien determina que “el impuesto es la contribución federal, local o municipal, en la que se coloca una persona física o moral, conforme se realizan las situaciones Jurídicas o, de hecho, en los términos de las leyes vigentes durante el lapso en que ocurran”. Podemos concluir que, con base en los autores anteriores, el impuesto es una contribución establecida por una autoridad particulares establecida por la ley con el finde atender las necesidades sociales. Para la Hacienda Pública, y en particular para la Municipal) los impuestos son una medida o más bien una acción de los gobiernos para la recaudación de ingresos, en concreto el impuesto predial es un ingreso para los municipios.

3.3.3. Impuesto predial.

Según el Código Fiscal de la Ciudad de México, en su artículo 126, determina que el impuesto predial será impuesto a: [...] las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero [...] por lo que se entiende que, el impuesto predial, es un cobro del Estado hacia los propietarios. Ya que, el Estado -en el caso de México en su artículo 27 Constitucional- establece que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de

los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Al ceder el derecho del territorio a los particulares, el Estado a través de sus facultades, impone un cobro por el derecho de poseer las tierras transmitidas del Estado a los privados. Con lo anterior, podemos comprender que el impuesto predial se encamina más a la definición de pago de derechos del CFF anteriormente expuesta.

3.3.4. Pago de derechos.

En la Hacienda pública, se administran las contribuciones y para interés de esta investigación, nos basaremos en dos de las contribuciones; el impuesto y el pago de derechos. En este punto, proponemos que el impuesto predial va más acorde a la definición de pago de derechos. En el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación (CFF) establece en su fracción VI que: “Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”. Recordemos que, en el artículo 27 de la CPEUM, la Nación es la propietaria originaria del suelo perteneciente al territorio nacional y solo a través de esta se puede otorgar la propiedad privada. Una vez entendido esta definición que el Congreso de la Unión establecido -siendo esta la que nos interesa por ser la concepción del Estado- entendemos que, el predial es el pago de derechos por el reconocimiento a la propiedad privada que la nación otorga. Entendiendo el predial desde la definición del pago de derechos, logramos dar una mejor justificación de la existencia del mismo.

Los conceptos anteriores nos darán un panorama teórico que nos adentrará en el tema del impuesto predial y -para objetivo de esta investigación- la aplicación de este ingreso en el financiamiento de las políticas públicas. Esperamos que para el lector estos conceptos le hayan brindado -como lo mencionamos en la introducción- un panorama general para el entendimiento de lo relacionado al impuesto predial y la relación que tiene éste con aspectos fundamentales de los gobiernos y las administraciones locales.

Por comodidad de lenguaje -le recordamos al lector-, cuando hablemos de municipio y alcaldía hablaremos tanto del territorio como del gobierno del ayuntamiento como de la administración de la demarcación territorial a través de la Alcaldía. Dejando claro que, el Ayuntamiento corresponde al municipio y la Alcaldía a la Demarcación territorial siendo estos los ejecutores de las facultades del Estado es su aspecto local, en particular, hablando y haciendo referencia al impuesto predial.

El orden en los conceptos y definiciones pretende establecer para el análisis del impuesto predial, en una primera parte, lo que vamos a estudiar y analizar relacionado al predial; municipio y alcaldía, encargados de este impuesto (con sus diferencias ya expuestas). En la segunda parte, las instituciones (las reglas del juego) y las organizaciones que se encargan de llevar a cabo estas “reglas”; estos conceptos nos ayudaran a entender el marco jurídico (Instituciones) que permite el funcionamiento de las organizaciones y como estas ejecutan lo establecido por las instituciones en materia de impuesto predial y como estas organizaciones conforman a la administración pública local y como esta, a través de diferentes enfoques, busca resolver diversas problemáticas y dotarse herramientas que le permitan a través de la gobernanza establecer un vínculo gobierno y sociedad que los encamine hacia una “nueva gestión pública” que reforme a ciertas características que le permitan, en materia del impuesto predial, realizar una determinación del monto y una recaudación más eficiente. Fortaleciendo a la hacienda pública local que, por medio de esta, se cuente con recursos para el financiamiento de las políticas públicas que sean enfocadas a las necesidades del municipio y la alcaldía.

4. Las Tesorerías: la administración pública local en materia del impuesto predial.

4.1. El municipio moderno mexicano y su apropiación del impuesto predial.

Posteriormente, el 3 de febrero de 1983 se da una reforma muy consistente al artículo 115 Constitucional. Los cambios relacionados a la administración de los municipios, otorgaron al municipio la facultad de acrecentar su hacienda, autonomía política y algunas facultades que anteriormente se veían absorbidas por el Estado y la Federación.

Gutiérrez y Moreno, nos narran que, en el México post revolucionario: “Una vez terminada la revolución, durante el gobierno de Álvaro Obregón se reabrió el tema del impuesto a la propiedad. En 1922, el presidente decretó la creación del impuesto del uno al millar, un impuesto federal sobre la propiedad cuyo principal objetivo, se justificaba, no era recaudatorio, sino que buscaba la creación de un catastro federal, lo cual, en el contexto de la puesta en práctica del artículo constitucional 27, adquiere sentido” (Gutiérrez y Moreno 2015). Al ser la nación la dueña originaria del territorio nacional, puede conceder a los particulares el derecho a la propiedad privada y, con esa atribución, puede realizar el cobro del impuesto predial, como un pago por el derecho concebido.

No es hasta el gobierno de Miguel de la Madrid donde este cobro se les retira a los estados y se asigna a los municipios. Se propuso iniciar una transferencia profunda -de las atribuciones del gobierno federal y los estatales- que, como describe Hernández. “supondría no solo la transferencia de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, sino también una revisión de las funciones y el tamaño del gobierno” (Hernández, 2008). Cabe resaltar que, el detonante para estos cambios, se debió principalmente a las crisis económicas que afectaron a las finanzas públicas anteriores a esta reforma de 1983. Hernández menciona que el 115 constitucional había permanecido por décadas intacto y esto lo podemos observar en la tabla de Ramírez donde se exponen el número de reformas y la fecha de su publicación. La reforma más representativa en materia de impuesto predial es la de 1983.

Tabla 4.1. Reformas aplicadas al artículo 115 Constitucional.

Reformas al artículo 115.	Diario Oficial de la Federación.
1°	20-08-1928

2°	29-04-1933
3°	08-01-1943
4°	12-02-1947
5°	17-10-1953
6°	06-02-1976
7°	06-12-1977
8°	03-02-1983
9°	17-03-1987
10°	23-12-1999
11°	14-08-2001
12°	18-06-2008
13°	24-08-2009
14°	10-02-2014
15°	29-01-2016
16°	06-06-2019

Fuente: Ramírez, 2016 (Actualizada). Extraída de *Federalismo: una mirada al Municipio*. Con datos de H. Congreso de la Unión.

Con la Reforma de 1983, los municipios adquirieron nuevas atribuciones, pues lo que buscaba Miguel de la Madrid, como describe, Mauricio Merino: “era expandir la capacidad de respuesta del Estado y optimizar los recursos” (Merino en Cossío, 2012). Por primera vez los municipios tenían a su cargo los servicios públicos, recurso y presupuesto para realizar las actividades que el gobierno federal no podía cumplir por la cuestión optimizar el gasto. El Municipio se apropia del impuesto predial, retomando a Merino: “(Miguel de la Madrid) les dio a los municipios facultades para cobrar esos servicios y para hacerse del impuesto a la propiedad inmobiliaria -el predial- “. Se da por terminado el debate que por años buscaba establecer esta competencia para los municipios. Permitió que los municipios tuvieran otra fuente de ingresos para que, por medio de estos pudieran invertir y cubrir el gasto que generaba el proporcionar los servicios, la gestión y las políticas públicas.

Con base a las nuevas necesidades sociales, en el texto del artículo 115, se propone la facultad de los municipios para zonificar e involucrarme en los planes de desarrollo urbano municipal, así como creación y conservación de reservas territoriales, vigilancia del suelo, regularización de las tierras, estas solo pormenorizar algunos.

La Constitución establece tres vías posibles para que los municipios obtengan ingresos y recauden recursos para satisfacer las necesidades internas, las cuales son:

1. Contribuciones de la propiedad inmobiliaria (predial), estas contribuciones no deben ser propiedad Estatal o Federal.
2. Participaciones federales, es decir provenientes del IVA, ISR los cuales son repartidos entre todos los municipios de la federación.
3. Prestación de servicios públicos que se encuentran a cargo del municipio.

Como podemos darnos cuenta el concepto de predial dentro del municipio es la primera vez que aparece, sin embargo, la Constitución no da las regulaciones que deben imponerse a este tipo de impuesto y de ninguna manera explica el fin de aplicar este impuesto. Ya es materia de los estados a través de sus leyes estatales establecer las regulaciones para el cobro de dicho impuesto, así como también de los municipios el definir el destino de lo recaudado con el impuesto predial.

Actualmente, el término de impuesto predial en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicano (CPEUM) es distinto, actualmente se le denomina *contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria* el artículo 115 en su fracción IV inciso A) establece que los municipios “Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Por último, es interesante analizar la trascendencia y fortalecimiento del municipio hasta llegar al punto en que se le otorgaron las facultades que actualmente conocemos de los municipios. Empero, aún siguen quedando algunas preguntas dentro de nuestro tema central del impuesto predial, por ejemplo ¿Cómo se cobra este impuesto? Algunos de estos aspectos

y cuestiones serán tratados en el siguiente capítulo. Ahora bien, analizaremos si existe alguna similitud o diferencia entre los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

4.2. El impuesto predial en el siglo XXI: Cuajimalpa (Ciudad de México) y Huixquilucan (Estado de México).

Como hemos analizado, el Régimen municipal, apoyado del Derecho administrativo, a través de la codificación administrativa en el ámbito Municipal, busca establecer sus facultades, el orden y como serán ejecutadas éstas. En los términos del párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, los Ayuntamiento municipales están facultados para aprobar, en consonancia con las leyes que deben expedir las legislaturas locales, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, a efecto de organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. Para la determinación y el cobro del impuesto predial, los municipios y en su caso la Ciudad de México para la alcaldía de Cuajimalpa, utilizan las leyes, manuales administrativos, códigos y Bandos para establecer la forma cómo se determinará el cobro del impuesto predial y cómo se cobrará.

El impuesto predial es una de las competencias de la Hacienda Municipal -en el caso de Huixquilucan- y para la alcaldía de Cuajimalpa, la hacienda de la Ciudad de México. Quintana nos explica que, por medio del Derecho Financiero municipal podemos analizar las cuestiones de ordenamiento de como la hacienda municipal establece los lineamientos para el cobro de impuestos, en particular del impuesto predial, por ejemplo. Citando a Quintana: “En este sentido el Derecho municipal adapta a las teorías generales a su particular ámbito de competencia. Las leyes de Hacienda municipales serán el centro de su enfoque. El municipio, como sujeto activo de relación tributaria, halla su fundamento en estas actividades en lo previsto por la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, que prevé la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios para imponer tributos a la población” (Quintana Roldan, 2005). Se establece que ningún otro organismo puede obligar al pago de impuestos.

La recaudación de los impuestos en los gobiernos locales, como hemos analizado, se da con base en las leyes, normas y decretos establecidos por el Derecho Administrativo y que la Administración Pública Municipal (Régimen Municipal) encabeza en su ejecución. Para esta

segunda parte, nos concentraremos en los ordenamientos jurídicos que permiten que los gobiernos locales –en este caso Huixquilucan y Cuajimalpa (a través del Gobierno de la Ciudad)- puedan hacer cobro del impuesto predial.

4.2.1. Caso Cuajimalpa.

Para este punto haremos un análisis del marco jurídico-institucional actual para el cobro del impuesto predial en la Ciudad de México, desde el análisis del cobro del impuesto cuando eran Delegaciones, ahora que son Alcaldía, realizando una comparación de estas formas de gobierno local que, en el caso de la delegación era diferente al municipio y que, en el caso de la alcaldía; corresponde a un tipo de gobierno municipal.

Como bien sabemos, antes de la reforma política de la Ciudad de México del año 2016, el anterior Distrito Federal, era el territorio compartido por dos gobiernos, en éste se asentaba un gobierno federal y local. Las regulaciones se establecen en el artículo 44 constitucional. Posteriormente en 1993 se da una reforma en el artículo mencionado, determinando lo siguiente: “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”.

Anterior a la reforma de 1993, se establecía que, si los poderes de la Unión se trasladaban a otro estado de la república, el Distrito federal pasaba a ser un estado de la federación y poseería el nombre de Estado del Valle de México. En relación a esto, podemos decir que se puede complementar con la idea del artículo 115 Constitucional relacionado al municipio, donde tanto en el artículo 44 y 115 se dan las características para tener un municipio libre como la Constitución lo establece. La Ciudad de México, tendrá que regirse al artículo 115 Constitucional, si se trasladan los poderes de la federación. Solo de esta manera, las delegaciones que integraban al Distrito Federal, tendrían la facultad para el cobro del impuesto predial, al convertirse propiamente en municipios.

El cobro del impuesto predial estaba a cargo del Distrito Federal, actualmente sigue siendo igual que antes de la reforma de 2016, a diferencia de los estados de la República donde el impuesto predial les corresponde única y exclusivamente a los municipios. Esto se debe a que, al haber sido un Distrito Federal, la administración corre a cargo de un Jefe de Gobierno electo por los ciudadanos, pero que anteriormente era designado por el presidente de la República.

Parece ser que aquella reforma al Distrito Federal en el año de 1996 dejó muchos males, pues, a pesar de darse la autonomía a la Ciudad para su autogobierno, las Delegaciones no lograron trascender a esa misma autonomía que les permitiera transformarse a municipios y tuvieran las facultades del cobro del impuesto predial. No cabe duda que en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) las delegaciones no hayan alcanzado un grado de autonomía fiscal que les permita administrar el impuesto predial y que, con la Reforma política de la Ciudad de México de 2016, al parecer sigan sin consolidar.

La Ciudad de México ubicada en el centro del país, es sede de los poderes de la Unión. La integran 16 Alcaldías, una de ellas Cuajimalpa de Morelos. Localizada al poniente de la Ciudad. Es una de las Alcaldías que en los últimos años ha tenido una expansión urbana más relevante. La hemos seleccionado para este análisis, ya que en dicha delegación se encuentra presente gran diversidad de corporativos en la zona de Santa Fe y las localidades (con pueblos originarios) que muestran una drástica diferencia urbana. En materia relacionada al impuesto predial en los gobiernos locales, la alcaldía de Cuajimalpa por medio del gobierno de la Ciudad de México, establece los lineamientos para el cobro de dicho Impuesto predial. A continuación, presentaremos:

Como bien hemos señalado en artículo 115 Constitucional establece la facultad del municipio para el cobro del impuesto predial. Sin embargo, para el caso de la Ciudad de México, el artículo 122 Constitucional fracción V párrafo Quinto lo establece que “Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”. A diferencia de los municipios, en la Ciudad de México es el gobierno de esta entidad federativa el que se encarga del cobro del impuesto predial, ahora denominado *contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria*.

En la Ciudad de México el cobro del impuesto predial está a cargo del Gobierno de la misma y no de la alcaldía de Cuajimalpa. La alcaldía sólo se encarga de recolectar el impuesto y éste se deposita en la cuenta de la Ciudad de México, siendo solo una intermediaria. Antes de la reforma, el Distrito Federal, pareciera haber tenido mejor establecido en sus leyes y reglamentos el cobro del impuesto predial. Con marco jurídico con el que la administración pública determinaba y realizaba el cobro del impuesto predial, pues en los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se mostraba minuciosamente como se debe realizar este

cobro, ahora, solo se encuentra en el *Código Fiscal para la Ciudad de México* y no en la Constitución de la Ciudad.

En el caso de la nueva Constitución de la Ciudad de México, sólo se limita a lo siguiente en su artículo 21 apartado “B” párrafo 1 en materia de impuesto predial: La hacienda pública de la Ciudad se conforma por las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión, así como por las participaciones, aportaciones, transferencias u otros ingresos de origen federal por cualquier concepto, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la Ciudad y cualquier otro ingreso que en su derecho le corresponda”. En este apartado “B” sobre los ingresos de la Ciudad de México, no se hace mención sobre el impuesto predial, dejando este ingreso a consideraciones que se establezcan en los artículos el Código Fiscal de la Ciudad de México, del Reglamento Interior de la Administración de la Ciudad de México y del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México. Estos artículos los analizaremos más a fondo en el próximo capítulo, pues los reglamentos y códigos van dirigidos a la forma en que la estructura organizacional trabajará.

Sin embargo, existen algunos problemas para que los ciudadanos propietarios de inmuebles puedan realizar este pago, por ejemplo –en el caso de la ciudad de México- un excesivo cobro de este impuesto en zonas no corporativas ni residenciales, pero eso será de nuestro trabajo de campo que expondremos más adelante.

4.2.2. Caso Huixquilucan.

Huixquilucan de Degollado, es un Municipio del Estado de México que está ubicado al oriente de la Capital de Toluca. Es un Municipio del Área Metropolitana de la Ciudad de México y comparte vecindad con la delegación de Cuajimalpa. Huixquilucan, al igual que Cuajimalpa, han mostrado un crecimiento urbano heterogéneo, muy drástico en los últimos 10 años, pues se encuentran pueblos y zonas comerciales en conjunta relación.

En el caso de este municipio del Estado de México sus facultades para el cobro del impuesto predial se encuentran en la Ley orgánica Municipal del Estado de México. Sin embargo, en la Ley Orgánica Municipal Del Estado De México, dejan la pauta general para todos los municipios

integrantes del Estado de México; que deberá cumplir aquellos encargados de la Tesorería Municipal. A continuación, los artículos:

Artículo 93.- La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Artículo 94.- El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública de acuerdo con las previsiones a que se refiere el artículo 19 de esta Ley y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y al archivo de la tesorería.

Artículo 95.- Son atribuciones del tesorero municipal: I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.

Para detallar estas facultades de la Tesorería Municipal, cada municipio, a través del Bando municipal, publica, y en el caso único de Huixquilucan, su *Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan*, Estado De México al igual que en el Bando Municipal De Huixquilucan, Estado De México 2019. En este reglamento se detalla la manera en que el impuesto predial debe ser cobrado. El análisis de estos artículos corresponde al siguiente capítulo, pues van dirigidos a la forma de actuar de las estructuras organizacionales. Como lo mencionamos anteriormente en el caso de Cuajimalpa,

En el municipio de Huixquilucan, estas leyes y ordenamientos permiten que el Municipio pueda administrar su Hacienda Pública. Determinan los lineamientos –de una manera no tan detalla- que permiten hacer un cobro del impuesto predial que está a cargo de la Tesorería Municipal.

4.2.3. El predial en diferentes sistemas de gobierno en México.

El proceso de institucionalización del impuesto a la propiedad privada (predial) ha sido uno de los más antiguos y complicados impuestos para la política, la hacendaria y la economía los

municipios y la Ciudad de México. Aunque poco estudiado por falta de evidencia durante algunos transcurso de la historia de nuestro país, el impuesto predial alcanzó posicionarse como un ingreso más para las haciendas locales. Empero, aún tiene grandes retos que enfrentar.

Analizando las similitudes y diferencias institucionales entre la Ciudad de México y los municipios, en el caso de la Ciudad de México, actualmente el predial se encuentra establecido Enel CFCM y en la Constitución de la Ciudad, solo se encuentra establecido lo que se denomina como *contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria*.

Con la información anterior, podremos percatarnos de los siguientes puntos: como primer punto, podemos observar que un municipio se rige por su propia Hacienda Pública, mientras que en la ciudad de México se rige por el gobierno de la Ciudad de México, ésta es la diferencia más notoria.

Pareciera que, en el caso de la ciudad de México, en particular de Cuajimalpa, siguen existiendo esas problemáticas que los municipios en México superan en el año de 1983 en materia de impuesto predial, pues carece la alcaldía de hacienda pública que le permita administrar el recurso proveniente del impuesto predial. Pareciera que hubo un retroceso con la Reforma Política de 2016 en materia de impuesto a la propiedad privada. En el caso de Huixquilucan, tiene las bases institucionales que le permiten administrar el impuesto predial como una fuente de ingresos propios. En los siguientes puntos que analizaremos en esta investigación, analizaremos el papel que juegan los propietarios (la sociedad) y la estructura organizacional del Estado encargada de determinar y realizar el cobro del impuesto predial (el gobierno).

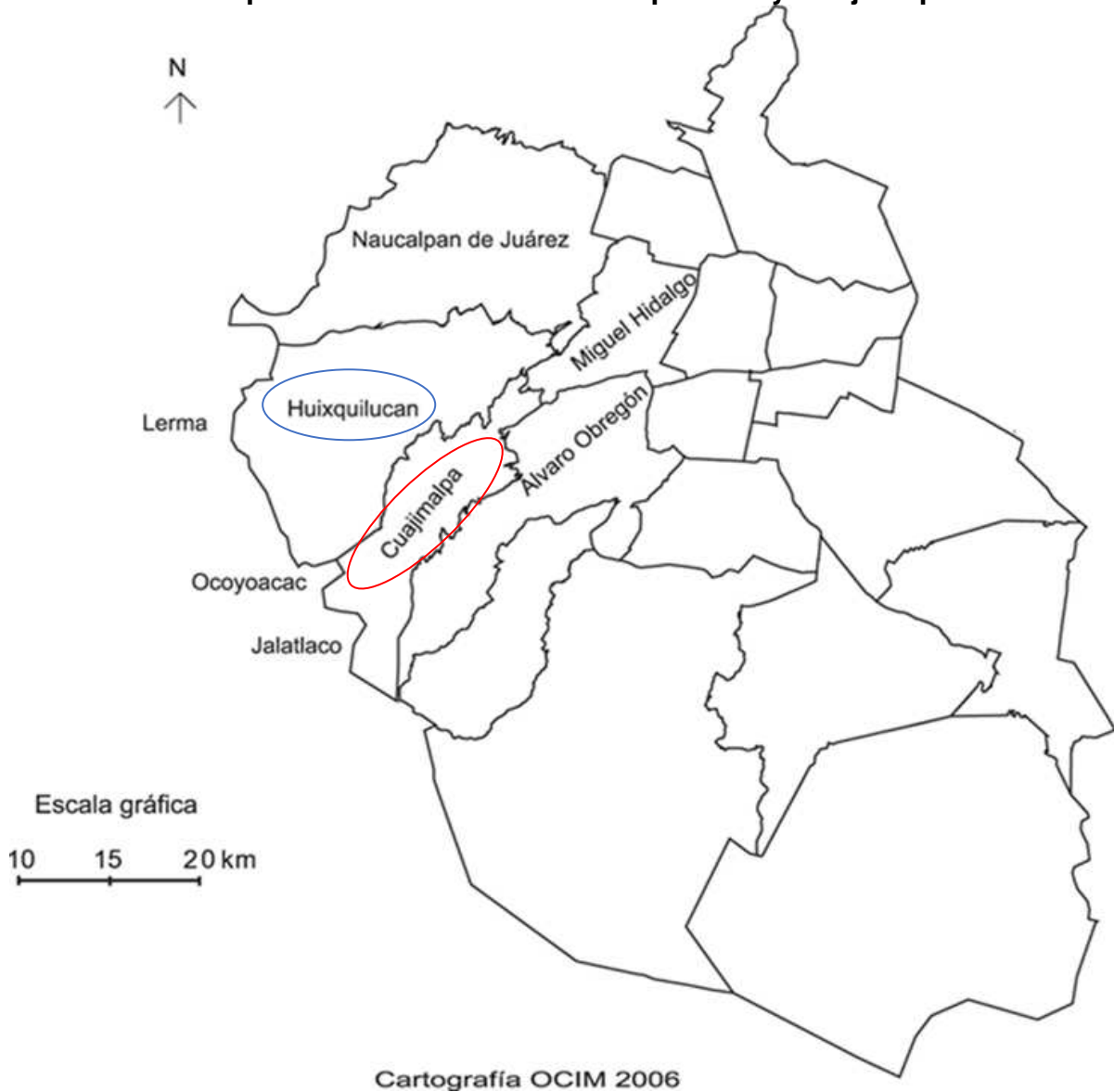
4.3. Sociedad y Gobierno: Los propietarios y su relación con las Tesorerías (estructura organizacional) en la determinación y el cobro del impuesto predial.

En este capítulo nos centraremos en desarrollar un análisis organizacional de la Tesorería del municipio de Huixquilucan y la Tesorería de la Ciudad de México esta última encargada de la alcaldía de Cuajimalpa por las cuestiones ya mencionadas en el capítulo anterior. Describiremos su funcionamiento. De igual manera analizaremos la relación de estas tesorerías y los propietarios, siendo estos los que deben cumplir con el pago del predial.

En el trabajo de campo expondremos, por un lado -por medio de una entrevista- el papel de los tesoreros. Por otro lado, a través de encuestas, mostraremos la opinión de los propietarios. En el caso de los propietarios de Huixquilucan, hacemos mención que existió una negativa por parte de los propietarios a participar, por ello no aparecerá la opinión de los propietarios de Huixquilucan. Empero, con estas herramientas metodológicas, mostraremos la manera en que estos dos actores interactúan en el entorno que encierra el impuesto predial. A manera de contexto, describiremos las características geográficas de Cuajimalpa y Huixquilucan, así como su división territorial.

A continuación, mostramos un mapa de los municipios y alcaldías vecinas a Cuajimalpa y Huixquilucan. En las fronteras de Huixquilucan, la mayor parte la comparte con el municipio "Naucalpan de Juárez". En el caso de Cuajimalpa, con la alcaldía "Álvaro Obregón", comparte la mayor parte de sus fronteras. En el mapa se muestra la cercanía de estas demarcaciones territoriales estudiados en este trabajo. Además, se muestra que ambos territorios comparten frontera con la alcaldía "Miguel Hidalgo". Cuajimalpa es el territorio marcado con rojo y azul el correspondiente a Huixquilucan.

Mapa 4.1. Localización de Huixquilucan y Cuajimalpa.



Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, 2006. Disponible en <https://journals.openedition.org/orda/3344?lang=pt>

4.3.1. Los propietarios del municipio y la Tesorería de Huixquilucan.

En el capítulo anterior describimos, de manera breve, el municipio de Huixquilucan. Para este capítulo describiremos al municipio de una manera más detallada. En primer término, haremos una descripción sobre su geografía y cuestiones socioeconómicas. Por último, haremos una descripción de la estructura organizacional encargada del impuesto predial. Al terminar estas descripciones, las contrastaremos con el trabajo de campo realizado en este municipio.

El municipio tiene una superficie aproximada de 143.52 kilómetros cuadrados. Se encuentra ubicado en el oriente del sector poniente del Estado de México y es uno de los 128 municipios pertenecientes a éste. También forma parte de los 59 municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México. Sus fronteras se encuentran delimitadas al norte con el Municipio de Naucalpan de Juárez al Sur con el Municipio de Ocoyoacac (Estado de México) y las Alcaldías de Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de la Ciudad de México; al Este con la Alcaldía de Cuajimalpa de la Ciudad de México; y al Noroeste con el Municipio de Lerma (Estado de México).

La división territorial del municipio, según el Bando Municipal (febrero, 2019), se integran de en 6 localidades que se encuentran conformadas y denominadas de la siguiente manera:

I. Una Cabecera Municipal, con el título de Villa, cuyo nombre es Villa de Huixquilucan de Degollado, dividida en cinco Cuarteles, que son:

- | | |
|---|---|
| 1. Primer Cuartel, Barrio de San Martín; | 4. Cuarto Cuartel, Barrio de San Melchor; y |
| 2. Segundo Cuartel, Barrio de San Miguel; | 5. Quinto Cuartel, Barrio de San Juan Bautista. |
| 3. Tercer Cuartel, Barrio de Santiago; | |

II. Trece Rancherías que son:

- | | | |
|------------------|--------------------|------------------|
| 1. Agua Bendita; | 6. El Plan; | 11. San Jacinto; |
| 2. Agua Blanca; | 7. La Cañada; | 12. San José |
| 3. El Cerrito; | 8. La Glorieta; | Huiloteapan; y |
| 4. El Guarda; | 9. Llano Grande; | 13. San Ramón. |
| 5. El Laurel; | 10. Piedra Grande; | |

III. Once Pueblos, cuyas denominaciones son:

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| 1. El Palacio; | 4. San Bartolomé Coatepec; |
| 2. Ignacio Allende; | 5. San Cristóbal Texcalucan; |
| 3. La Magdalena Chichicaspa; | 6. San Francisco Ayotuxco; |

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| 7. San Francisco Dos Ríos; | 10. Santiago Yancuitalpan; y |
| 8. San Juan Yautepec; | 11. Zacamulpa. |
| 9. Santa Cruz Ayotuxco; | |

IV. Veinte Colonias, denominadas:

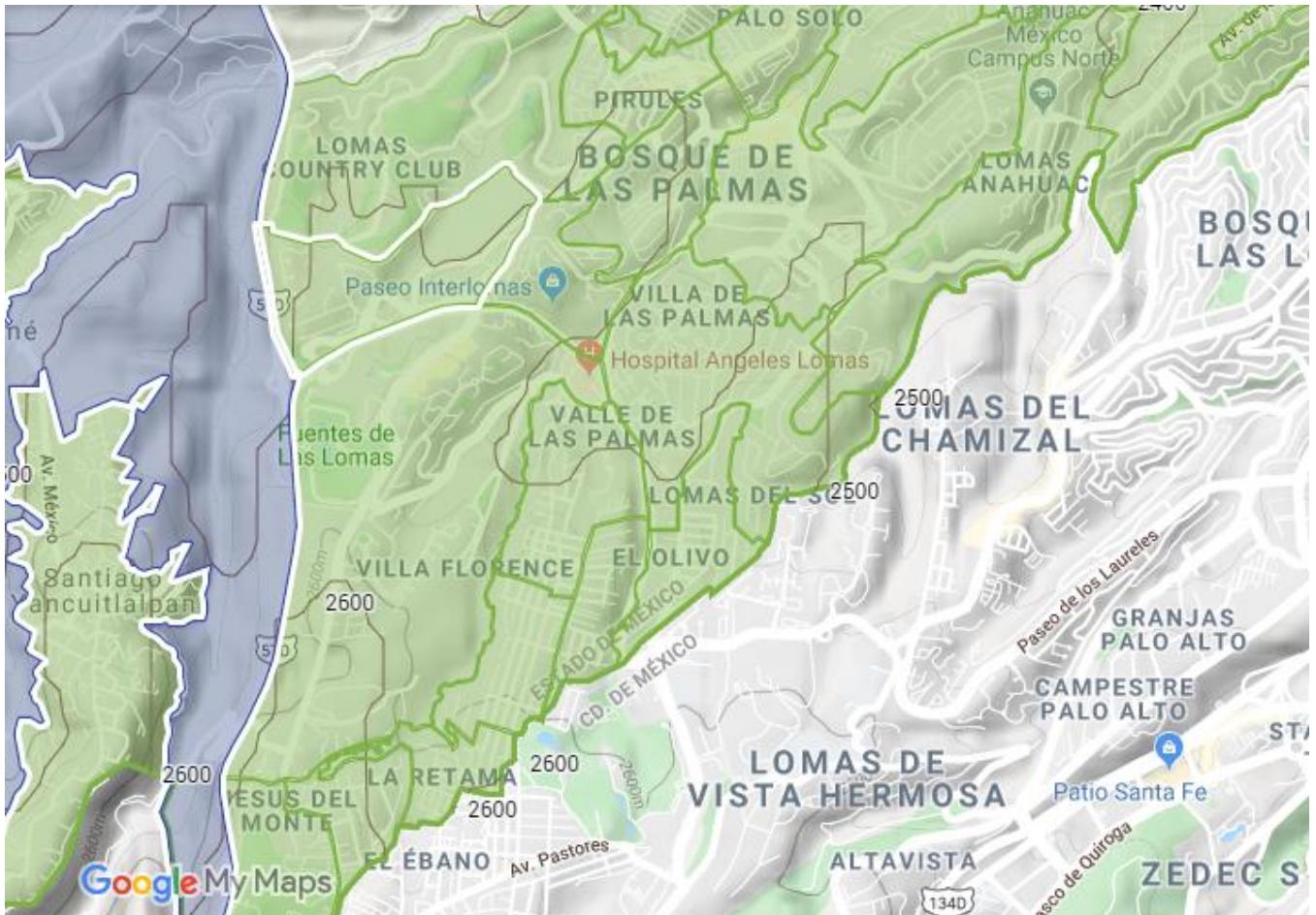
- | | | |
|----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 1. Ampliación Palo Solo; | 7. El Olivo; | 15. Montón Cuarteles; |
| 2. Constituyentes de 1917; | 8. El Pedregal; | 16. Palo Solo; |
| 3. El Arenal; | 9. Federal Burocrática; | 17. Pirules; |
| 4. El Bosque; | 10. Jesús del Monte; | 18. San Fernando; |
| 5. El Hielo; | 11. La Retama; | 19. Tierra y Libertad; y |
| 6. El Mirador; | 12. La Unidad; | 20. Trejo. |
| | 13. Las Canteras; | |
| | 14. Loma del Carmen; | |

V. Diecinueve Fraccionamientos, que son:

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Balcones de la Herradura; | 8. La Herradura y II, y Sección Secciones I, II y III; Cumbres; |
| 2. Bosques de la Herradura; | 9. Lomas Anáhuac; |
| 3. Bosques de las Lomas Sección XI; | 10. Lomas Country Club; |
| 4. Bosques de las Palmas; | 11. Lomas de la Herradura; |
| 5. Bosque Real; | 12. Lomas de las Palmas; |
| 6. Hacienda de las Palmas; | 13. Lomas de Tecamachalco, Sección Bosques I |
| 7. Jardines de la Herradura; | 14. Lomas del Olivo; |
| | 15. Lomas del Sol; |
| | 16. Parques de la Herradura; |
| | 17. Paseo de las Palmas; |
| | 18. Rinconada de la Herradura; y |
| | 19. Valle de las Palmas. |

VI. Centro Urbano San Fernando – La Herradura, Magnocentro.

Mapa 4.2. Colonias de Huixquilucan cercanas a centros urbanos y comerciales (Interlomas).



Fuente: *Google Maps*, 2019. Disponible en https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1v_7KDrnJsv0SOtcsKMqMA2fyFfez0d_v&ll=19.393117627800326%2C-99.27315951353205&z=14

En el año 2010 el municipio contaba con 242,167 habitantes; 116,502 hombres y 125,665 mujeres (Consejo Estatal de Población, 2015, p. 13). Para el año 2015, la población en Huixquilucan, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se encontraban viviendo 267,858 habitantes de los cuales 127,486 eran hombres y 140,372 mujeres. Lo que muestra un aumento de 25,691 habitantes, equivalente al 10.60%. Sin embargo, para esta investigación, describiremos este municipio con datos del *Panorama sociodemográfico del Estado de México 2015* del INEGI, debido a que aún no se cuentan con datos más actuales, puesto que, el próximo censo poblacional se realizará para marzo del 2020 y el censo.

Como indicadores del crecimiento urbano, la relación del aumento de habitantes y las construcciones dentro del municipio nos ayudaran a comprender este fenómeno. Según lo contestado a través del *Sistema de Acceso a Información del Estado de México*, la Dirección General de Desarrollo Urbano Sustentable respondió que, desde el año 2014 a la fecha se han expedido 2,497 licencias de construcción.

En el año 2010, según datos del CONEVAL y el INEGI, en Huixquilucan se registraron 59,587 viviendas. Para el año 2015, el INEGI reporto que dentro del municipio existían 72 664 viviendas. Mostrando un aumento de 13, 077 nuevas viviendas. En ese año -las viviendas- representaron el 1.7% del total de viviendas en el Estado de México (INEGI, 2015). De estas viviendas:

- 61.1% es propia.
- 24.6% es alquilada.
- 12.8% es familiar o prestada.
- 0.8% otra situación.
- 0.7% no especificado.

Cabe resaltar que en un predio (que es el objeto de estudio de esta investigación) puede existir un número determinado de viviendas. Por ello es importante mencionar el número de viviendas y su contraste con el número de predios. Según los datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) para el municipio de Huixquilucan se tienen los siguientes datos:

Tabla 4.2 Propiedades (construidos y baldíos) y valor catastral total del municipio.

MUNICIPIO	Cantidad de Propiedades	Construidos	Baldíos	Valor Catastral
Huixquilucan	72,084	58,989	13,095	\$ 194,833,304,811

Fuente: ICEGEM, 2019. Elaboración propia.

Como podemos observar en la tabla anterior, el número de viviendas rebasa al número de propiedades con construcción, confirmando lo anteriormente explicado. Estos predios donde se erigen las viviendas, deben cubrir con el pago del impuesto predial. Mas adelante explicaremos

como se determina el cobro del impuesto predial la Tesorería Municipal, pero, antes de explicar la determinación y el cobro del impuesto predial, comenzaremos por describir la estructura organizacional de la dependencia encargada de dichas actividades en materia del predial.

Tesorería Municipal de Huixquilucan.

Entrando en materia de la administración del impuesto predial, el ayuntamiento requiere de una organización que le permita gestionar dicho rubro. Para ello en la estructura del ayuntamiento de Huixquilucan, la Tesorería Municipal está encargada de determinar y realizar el cobro del impuesto predial. Para ello requiere de una estructura organizacional dentro de la administración pública que le permita poder cumplir con sus funciones. A continuación, mostramos la estructura, así como un esquema que permitirá visualizar la forma jerárquica de la organización.

La Tesorería está reconocida como parte de la administración pública centralizada del municipio en el artículo 66 fracción II del *Bando Municipal de Huixquilucan* (en adelante; Bando). De igual manera en el Artículo 71, fracción IV del mismo Bando, se le reconoce como una autoridad fiscal del municipio y es el único órgano de la administración local autorizado para recaudar y administrar y ejecutar los ingresos (Art. 71, 72 y 73).

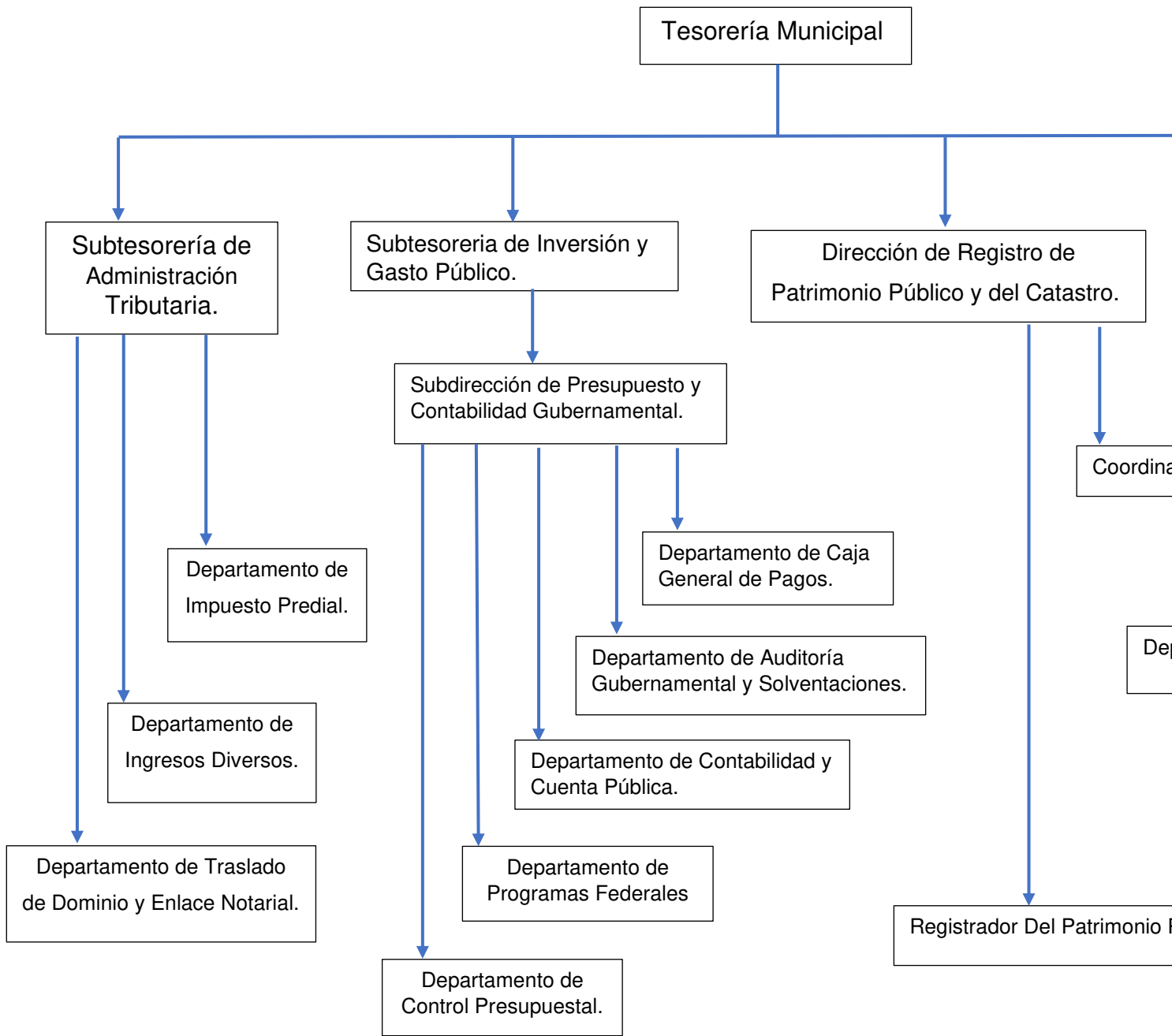
La Tesorería del Ayuntamiento de Huixquilucan -sus instalaciones- se encuentra localizada en la calle "Luis Pasteur" en el Quinto Cuartel, Barrio de San Juan Bautista, cerca de la cabecera municipal. Dicha sede se encuentra establecida en una construcción reciente donde comparte espacio con otras dependencias del ayuntamiento. Actualmente el titular de la tesorería es Agustín Olivares Balderas. Esta dependencia cuenta con un total de 104 servidores adscritos a la Tesorería (según datos de la solicitud con folio DGA/SPAI/1761/10/2019). La estructura organizacional de la Tesorería se encuentra dividida de la siguiente manera:

- a. Subtesorería de Administración Tributaria.
 - i. Departamento de Impuesto Predial.
 - ii. Departamento de Ingresos Diversos.
 - iii. Departamento de Traslado de Dominio y Enlace Notarial.

- b. Subtesorería de Inversión y Gasto Público.
 - i. Subdirección de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental.
 - 1. Departamento de Control Presupuestal.
 - 2. Departamento de Programas Federales.
 - 3. Departamento de Contabilidad y Cuenta Pública.
 - 4. Departamento de Auditoría Gubernamental y Solventaciones.
 - 5. Departamento de Caja General de Pagos.
- c. Dirección de Registro de Patrimonio Público y del Catastro.
 - i. Registrador Del Patrimonio Público.
 - ii. Coordinación De Catastro.
 - 1. Departamento De Catastro.
- d. Enlace Administrativo de la Tesorería Municipal.

A continuación, mostramos un esquema de la distribución de los puestos que integran la estructura organizacional de la Tesorería de Huixquilucan. Mostrando la jerarquía y como están integrada la dependencia.

Esquema 3.1 Estructura organizacional de la Tesorería de Huixquilucan para la administración 2018-2021.



Fuente: IPOMEX, 2019. Elaboración propia.

La tesorería se rige por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan. Donde se especifica las funciones y atribuciones del aparato organizacional. Las cuestiones más específicas sobre las actividades a desarrollar por los funcionarios públicos están establecidas en sus manuales, particularmente en el *Manual de Operación de la Tesorería Municipal de Huixquilucan* (en adelante; el Manual).

Para objetivos de esta investigación, nos concentraremos en las Subtesorerías que se encargan de determinar y realizar el cobro del impuesto predial en Huixquilucan. A continuación, las describiremos y analizaremos sus atribuciones con base en el Manual, siendo este la forma operativa de las atribuciones resaltando las que van más relacionadas al predial (a manera de síntesis):

a. Subtesorería de Administración Tributaria.

- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables; bajo la instrumentación del o la titular de la Tesorería Municipal.
- Imponer las sanciones administrativas que proceden por las infracciones fiscales, previo acuerdo con el titular de la tesorería municipal.

i. Departamento de Impuesto Predial.

- Recaudar los ingresos municipales, a través de procesos ágiles y transparentes que garanticen servicios de calidad al contribuyente.
- En el manual se establece que, este departamento, está a cargo de Verificar los cálculos para el cobro anual, verificar la actualización del padrón electoral, garantizar los procesos de cobro, informar al contribuyente la situación en que se encuentra su propiedad, diseñar y planear campañas de regularización, innovar los mecanismos para garantizar un mejor servicio al contribuyente y promover la regularización de los contribuyentes en situación de rezago mediante convenios de pago.

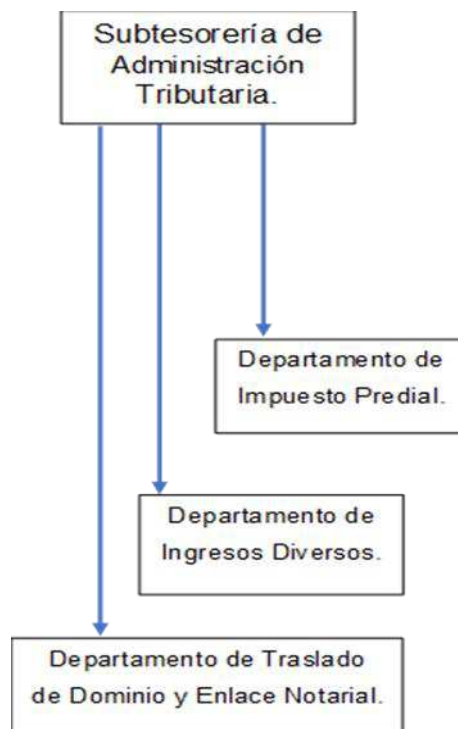
ii. Departamento de Ingresos Diversos.

- Llevar a cabo y dar seguimiento a los convenios de pago, brindar atención y orientación al contribuyente para el pago de sus obligaciones fiscales, reportar a la Subtesorería de Administración Tributaria los ingresos mensuales por multas y elaborar los formatos de requerimiento de pago y embargo para firma de la Tesorería Municipal.

iii. Departamento de Traslado de Dominio y Enlace Notarial.

- Asistir al contribuyente con información para realizar el trámite de traslado de dominio, actualización del cálculo de recargos del impuesto sobre la adquisición de inmuebles, diseñar y planear jornadas de regularización de inmuebles inscritos en el Catastro municipal.

Esquema 3.2 Estructura organizacional de la Subtesorería de Administración Tributaria de Huixquilucan para la administración 2018-2021



Fuente: IPOMEX, 2019. Elaboración propia.

b. Dirección de Registro de Patrimonio Público y del Catastro.

- Integrar, conservar y mantener actualizada la información del padrón catastral que contiene los datos técnicos, gráficos y administrativos de los bienes inmuebles localizados en el municipio, atendiendo las disposiciones legales contenidas en los Códigos, Reglamentos y Manuales que regulan la actividad catastral en el Estado de México, interactuando con las diversas dependencias municipales, estatales y federales relacionadas con la materia.

i. Registrador Del Patrimonio Público.

- Identificar, documentar y registrar de conformidad con las prevenciones del Reglamento respectivo, los bienes muebles e inmuebles del patrimonio público del Municipio, con expresión de su valor en numerario, en coordinación con el área de patrimonio municipal de la Secretaría del Ayuntamiento.

ii. Coordinación De Catastro.

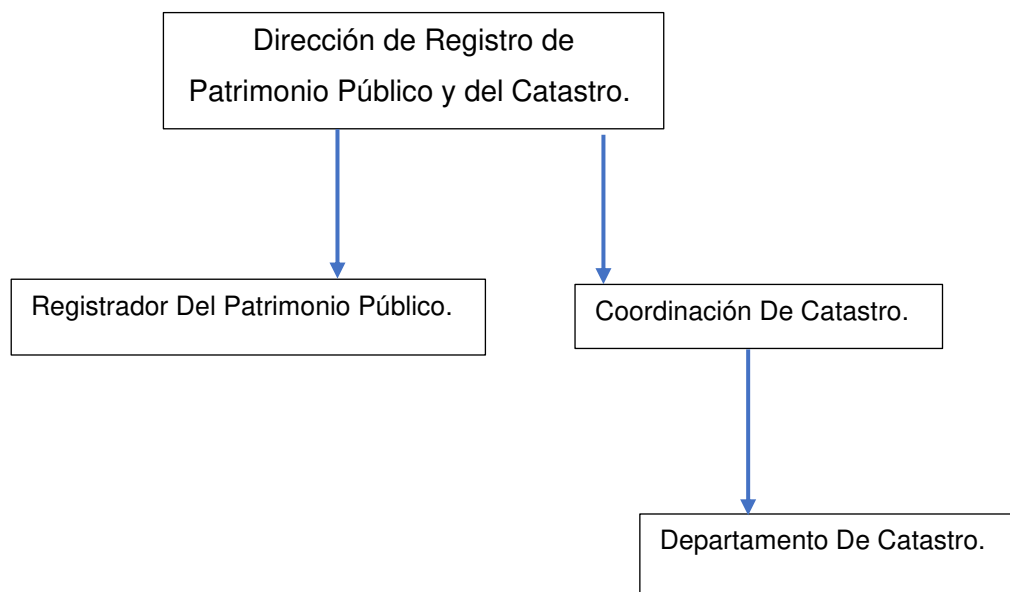
- Coadyuvar con la Dirección del Registro del Patrimonio Público y del Catastro para que todas y cada una de las actividades se realicen conforme al Reglamento y sean eficientes los resultados.

1. Departamento De Catastro.

- Contar con una estructura de información moderna y eficiente, que facilite la consulta y solicitud de servicios por parte del usuario particular u oficial, así como la atención a los asuntos de carácter legal, relativo a la actividad catastral, dando cumplimiento a lo establecido en el Código y demás ordenamientos legales.

En seguida, mostramos un esquema sobre la estructura organizacional de la Dirección de Patrimonio Público y del Catastro.

Esquema 3.3 estructura organizacional de la Dirección de Registro de Patrimonio Público y del Catastro de Huixquilucan para la administración 2018-2021.



Fuente: IPOMEX, 2019. Elaboración propia.

¿Cómo se calcula el predial?

Según el *Código Financiero del Estado de México y Municipios* da los lineamientos para el cobro del impuesto predial. Estos lineamientos determinan como y cuanto se debe cobrar a los propietarios, no solo del municipio de Huixquilucan, si no para todos los que integran el territorio del Estado de México. El Código establece (a manera de síntesis) que:

Artículo 107.- Están obligadas al pago del Impuesto Predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate, de inmuebles en el Estado. Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su cargo y manifestarlo, en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles.

Artículo 108.- La base del impuesto predial será el valor catastral declarado por los propietarios o poseedores de inmuebles, mediante manifestación que presenten ante la tesorería municipal de la jurisdicción que le corresponda y que esté determinado

conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones publicadas en el periódico oficial.

Artículo 109. El impuesto predial a pagar será la cantidad que resulte de aplicar al valor catastral presente en la siguiente tabla:

Tabla 4.3 Impuesto a pagar en materia de predial.

RANGO	LIMITE INFERIOR (Valor catastral)	LIMITE SUPERIOR (Valor catastral)	CUOTA FIJA (En pesos)	FACTOR PARA APLICARSE A CADA RANGO
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

Fuente: Código Financiero para el Estado de México y sus Municipios.

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”.

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

Cuando exceda de nueve días de salario mínimo general, el pago se dividirá en seis partes iguales que se cubrirán bimestralmente en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. En el caso de terminación de construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, vencimiento de la licencia de construcción o su prórroga, o cuando las edificaciones correspondientes sean habitadas u ocupadas aun sin estar terminadas, deberá de manifestarse ante la autoridad, en cuyo caso el impuesto resultante se pagará a partir del bimestre siguiente a la fecha en que ocurra el hecho o circunstancia.

Cifras sobre el predial: de la determinación a la recaudación.

Una vez presentadas y analizados el marco jurídico y la ejecución de las atribuciones por medio del Manual de Operaciones de la Tesorería y en particular de las dependencias encargadas de la determinación y la realización del cobro del impuesto predial, es importante analizar, en esta ocasión; las cifras sobre el impuesto predial. Comenzando por exponer los ingresos al municipio por año (de 2009 a 2019) provenientes del impuesto predial.

Tabla 4.4 Ingresos al Municipio de Huixquilucan en materia de impuesto predial.

Año	Monto recaudado (en pesos)
2019	1,090,700,079 (Hasta marzo)
2018	627,889,981.91
2017	628,778,458.90
2016	483,851,331.71
2015	442,660,382.48
2014	529,988,757.45 (Inconsistencia en datos)
2013	438,954,113.66
2012	355,973,726
2011	258,072,060
2010	225,169,207
2009	216,705,530

Fuente: SAIMEX y Finanzas públicas estatales y municipales (INEGI). Elaboración propia.

Para la elaboración de esta tabla, rescatamos datos por medio de solicitudes de información al Municipio, sin embargo, la información proporcionada no fue suficiente, pues otorgaron solo los ingresos del año 2013 al 2019. Lo que nos llevó a utilizar los datos almacenados el INEGI en su sección *Finanzas públicas estatales y municipales* para completar los datos de los años faltantes.

Estas cifras nos reflejan que del año 2009 al 2019 ha existido un incremento en los ingresos al municipio de \$873,9944,549 mostrando un aumento del 503.30% en los ingresos municipales en este periodo de tiempo. Cabe mencionar que la recaudación de 2019 aún no concluye, por lo que esta cifra puede aumentar. Por lo que, podemos hacer otra comparación con el año 2018 donde se obtuvo una recaudación de \$627,889,981.91 que, a comparación con el año 2009, se muestra un aumento en los ingresos de \$411184451.9. Esto muestra un incremento mayor al de la inflación que, en ese periodo de tiempo -según datos del INEGI, es del 48.45%. en esta tabla también se expresa que el año con más ingresos es el año 2019.

En los datos proporcionados por el municipio, existe una inconsistencia en los datos -por ejemplo- en el año 2014. Cabe mencionar que, en la información proporcionada se muestra una relación entre lo recaudado por el año solicitado y lo recaudado en el año anterior a este. En el caso de 2014, no coincide la información proporcionada por el Municipio y la información registrada por el INEGI.

Estas cifras nos reflejan que del año 2009 al 2019 ha existido un incremento en los ingresos al municipio de \$178,973,020.1 mostrando un aumento del 82.58%. Cabe mencionar que la recaudación de 2019 aún no concluye, por lo que esta cifra puede aumentar.

La opinión de “los de adentro”.

A través de una entrevista realizada al Subdirector de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental de la Tesorería de Huixquilucan, Gerardo Cesar Hernández Rodríguez. La entrevista fue realizada en las instalaciones de la Tesorería (localización, anteriormente mencionada) el día 31 de octubre de 2019.

Durante esta conversación podemos obtener los siguientes aportes (a manera de síntesis y parafraseando):

El Instituto Hacendario del Estado de México es el encargado de certificar a los funcionarios públicos para ser Tesoreros. Según Gerardo Hernández, este Instituto es el único en su tipo y, además dicho instituto también imparte maestrías y diplomados.

Con respecto a las funciones sobre la tesorería y, en particular, en la Subdirección. Gerardo Hernández, tiene conocimiento sobre las atribuciones con las que cuenta la Tesorería al igual que el puesto que ocupa; haciendo referencia a los artículos que la Ley Orgánica y el Reglamento atribuye, Gerardo menciona que en dicho reglamento se describen las funciones más a detalle. También se le pregunto si contaba la tesorería con algún manual Administrativo para ejecutar dichas funciones y nos expresó que el Órgano Superior de Fiscalización, obliga a las dependencias a contar con uno. Dicho manual, nos mencionó, es elaborado por la dependencia y aprobado por el cabildo municipal.

Algo relevante durante esta entrevista fue conocer que Gerardo Hernández, ya tuvo la experiencia en ser Tesorero municipal en otro Municipio, Cuautitlán durante 2016 al 2018, particularmente. No se ha desempeñado u ocupado, más bien puestos en la iniciativa privada; contando con 28 años de experiencia en la administración pública.

En materia de los retos que ha enfrentado el municipio en materia de impuesto predial, Gerardo Hernández nos menciona que: “No solo nosotros, yo creo que en todos los municipios del estado (Estado de México) y del país, consideramos que el mayor reto es un cobro justo del impuesto predial”. Nos mencionó que: “lamentablemente se tiene un atraso en lo que se conoce como el catastro. Que es el inventario de todos los bienes inmuebles del territorio municipal que se compone tanto del terreno como la construcción” (Hernández, 2019). En ese tenor, nos menciona que eses es el mayor reto, la actualización del plano catastral.

Como parte de las problemáticas que se han detectado en materia de determinación del impuesto predial, Gerardo Hernández Agregando a esto nos expone que el cobro se realiza con base en las *Tablas de valor catastral* que el ayuntamiento propone al Instituto Catastral del Estado de México (IGCEM) que son aprobadas por el cabildo, así como por la legislatura estatal procurando que sea lo más justa posible. Sin embargo, el ciudadano lo va a ver “con

malos ojos” y que lo importante es concientizar al ciudadano de pagar sus impuestos. Menciona Gerardo Hernández que, en la determinación del cobro, los dos órdenes de gobierno participan.

En cuestión de las modificaciones que permitan una mayor recaudación del impuesto, Gerardo Hernández nos menciona: “Si. Precisamente el Instituto Hacendario, a lo largo del año realiza comisiones temáticas, donde se analizan y se comparten experiencias de algunos municipios de tal forma que se puede llevar un consenso en la modificaciones o incrementos de las tablas de valor catastral. Y, bueno, ese ejercicio te permite no solo ver tu entorno como municipio, sino ver experiencias con otros municipios con la finalidad que se tenga un conceso de cómo y cuánto cobrar” (Hernández, 2019). También nos confirma que hay una relación entre municipios con relación al impuesto predial y que se realizan reuniones hacendarias mensuales con la presencia de autoridades y dependencias estatales y municipales.

Una vez que nos contestó nuestras dudas acerca de la determinación del impuesto, dimos paso a realizar preguntas con relación, a la recaudación y nos comentó Gerardo Hernández que una de las principales problemáticas para la recaudación nos expone que es la negativa por parte de los propietarios a pagar el impuesto. Una resistencia social a pagar. Algo relevante que menciono fue que, en el caso de los municipios es que: “los municipios están mal acostumbrados a las participaciones federales y estatales” (Hernández, 2019) por lo que los municipios han descuidado la parte referente a recaudar más impuestos propios y mejorar su recaudación propia. Dado que la mayoría depende de estas aportaciones y participaciones. Menciono que el Municipio (la administración actual) ha trabajado por mantener unas finanzas sanas. Gerardo Hernández nos comentó que se ha buscado sensibilizar y concientizar a la población para que paguen el impuesto con el argumento que, al estar al corriente en pagos el predio aumenta su valor, también promoviendo estímulos fiscales para los que pagan puntal como para los que tienen atrasos. Aun que, en esta opción, nos comenta que para algunos propietarios prefieren no pagar varios años para (después) pagar en alguna campaña de regularización del pago. Y, ante la negativa de pago se procede al *procedimiento administrativo de ejecución fiscal*.

En cuento a la recaudación, Gerardo Hernández, no comento que no es poco lo recaudado por medio del impuesto predial. Dado que se tiene la ventaja de contar con una zona residencial

(Interlomas) lo que genera buenos ingresos para el municipio. también nos menciona que, en particular para Huixquilucan, no dependen en gran medida de las aportaciones federales. Y considera que es el impuesto más fuerte para Huixquilucan; siendo el principal.

Se le pregunto si, por parte de los propietarios han recibido quejas por el cobro del impuesto predial y, ante la pregunta nos contestó: “Si. Es muy... constante la queja. Insisto; a nadie nos gusta que nos cobren y si nos cobran de más menos” (Hernández, 2019). Nos comenta que, sin embargo, es claro los lineamientos para el cobro del impuesto y resalta que el cobro no es arbitrario. Nos comenta que el personal ya cuenta con sistemas de datos para determinar el monto a pagar por parte de los propietarios. Haciendo también referencia que, con apoyo de la tecnología la oficina de catastro y de ingresos cuentan con ello. Haciendo referencia al número de empleados que trabajan en la Tesorería, nos comentó que no conoce el dato exacto, pero que, aproximadamente 40 a 50 personas.

En materia de aprovechamiento de los ingresos nos comentó que:” El impuesto predial es un impuesto, o los ingresos propios que se le llama *impuestos de gestión* son ingresos de libre disposición” (Hernández, 2019). Empero, estos ingresos se integran al presupuesto del municipio donde se destina a donde se van estos ingresos (por ejemplo, obras públicas, salud, etc. pero a diferencia de los ingresos federales que si vienen etiquetados para alguna cosa en particular; el predial en el municipio no tiene esa característica. De igual manera nos menciona, ante la pregunta si, exclusivamente el impuesto predial debería destinarse exclusivamente al financiamiento de las Políticas públicas, contesto que; “Pues pudiera ser una parte, porque, recordemos que tenemos gastos irreductibles [...] no hay dinero que alcance, pero; por supuesto que debería irse un porcentaje a políticas públicas, a obras y acciones” (Hernández, 2019).

Nos comentó que la tesorería trabaja más de la mano con la Secretaria de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento para generar la determinación del impuesto predial. Están en interacción con esta secretaria, habiendo así una constante comunicación con esta secretaria para mantener actualizado el padrón catastral.

Al terminar esta entrevista, Gerardo Hernández, nos da reflexión aportando que, los municipios, deben trabajar más por generar; más ingresos propios. También que se motive a los propietarios a pagar el impuesto predial y revisar los casos en que se paga más y en los que se paga menos.

4.3.2. Los propietarios de Cuajimalpa y la Tesorería de la Ciudad de México.

En el capítulo anterior dimos una breve descripción de la alcaldía de Cuajimalpa. Para este apartado haremos una descripción un poco más detallada de Cuajimalpa. Realizaremos una descripción geográfica y social y, posteriormente una descripción de la del aparato organizacional encargado del impuesto predial a cargo del gobierno de la Ciudad de México.

La demarcación territorial de la alcaldía actualmente no hay una ley que determine, oficialmente, cuantas colonias y pueblos son pertenecientes a la demarcación. Solo se cuenta con un mapa del año 2006 realizado por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (DGODU) de la administración de Remedios Ledezma de la, entonces; Delegación de Cuajimalpa. Por su parte el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) cuenta con un registro de las colonia y pueblos de la Alcaldía. Para fines de esta investigación, nos apoyaremos en la cartografía de la DGODU al ser la registrada y aprobada por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México.

Según dicha cartografía, Cuajimalpa cuenta con 41 colonias y 4 pueblos (San Pedro Cuajimalpa, cede de la administración pública) originarios que, a continuación, mostramos:

Colonias de Cuajimalpa de Morelos

- | | | |
|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| 1. Abdías Gercia Soto | 6. Ampliación Memetla. | 10. Cooperativa Palo Alto |
| 2. Adolfo López Mateos. | 7. Bosque de las lomas | 11. Cruz Blanca |
| 3. Agua bendita. | 8. Campestre Palo Alto | 12. Cuajimalpa |
| 4. Amado Nervo. | 9. Contadero | 13. El ébano |
| 5. Ampliación el Yaqui. | | 14. El Molinito |

15. El Molino	25. Las Maromas	34. Memetla
16. El Tianguillo	26. Las Tinajas	35. 1° de mayo
17. El Yaqui	27. Locaxco	36. San José de los Cedros
18. Granjas Navidad	28. Loma del Padre	37. San Pedro
19. Granjas Palo Alto	29. Lomas del Chamizal	38. Santa Fe Cuajimalpa
20. Jesús del Monte	30. Lomas de Memetla	39. Tepetongo
21. La manzanita	31. Lomas de San Pedro	40. Xalpa
22. La Pila	32. Lomas de Vista Hermosa	41. Zentlapat
23. La Venta	33. Manzanastitla	
24. Las Lajas		

Pueblos

- A. San Lorenzo Acopilco
- B. San Mateo Tlaltenango
- C. San Pablo Chimalpa
- D. Santa Rosa Xochiac

Cuajimalpa en los últimos diez años, ha sufrido de un crecimiento urbano desmedido. Y para mostrar este fenómeno, al igual que en el caso del municipio de Huixquilucan, la relación entre el aumento poblacional y las construcciones nos ayudara a explicarlo. Para ello comenzaremos por exponer datos sobre la población en Cuajimalpa.

Aumento de la población que vive en Cuajimalpa, de acuerdo a los datos que nos proporciona el INEGI en su censo de población y vivienda. Su población del 2010 era de 186,391 habitantes

y en 2015 pasó a tener 199,224 habitantes, lo que nos muestra un aumento de su población un 7% o en 12,833 habitantes.

Con respecto al número de viviendas registradas en Cuajimalpa, en el año 2010, el CONEVAL y el INEGI registraron un total de 46,438. Para el año 2015 -el INEGI registro- un total de 55,478. Estas representaban el 2.1% del total de viviendas de la Ciudad de México en 2015, mostrando un aumento de 9040 nuevas viviendas. Cabe resaltar que -de igual manera como se explicó en el caso del municipio- en un predio pueden existir un número determinado de viviendas. De estas viviendas en 2015:

- 56.2% Propia.
- 23.0% Alquilada.
- 18.2% Familiar o prestada.
- 2.0% Otra situación.
- 0.6% No especificado.

Otro indicador que nos muestra el crecimiento urbano en la Alcaldía de Cuajimalpa es el número de construcciones, demoliciones y ampliaciones de construcciones realizadas en el periodo que comprende a esta investigación (de 2009 a 2019) que son regulares -es decir- que fueron solicitadas las licencias de manera legal; de acuerdo a lo establecido en la ley. Por ello los siguientes datos no contemplan las construcciones irregulares de aquellos propietarios que no solicitaron de manera legal una licencia para construcción, demolición o ampliación. Se toman en cuenta las ampliaciones y demoliciones porque -como mostraremos más adelante- impactan en la determinación del impuesto predial. La alcaldía de Cuajimalpa de Morelos tiene registrados los siguientes datos:

Tabla 4.5 Licencias de construcción, ampliación y demolición expedidas por la Delegación y ahora Alcaldía de Cuajimalpa del año 2009 al 2019.

2009		
Construcción	Ampliación	Demolición.
17	0	7
2010		

Construcción	Ampliación	Demolición.
13	0	4
2011		
Construcción	Ampliación	Demolición.
19	0	4
2012		
Construcción	Ampliación	Demolición.
12	0	8
2013		
Construcción	Ampliación	Demolición.
26	0	4
2014		
Construcción	Ampliación	Demolición.
16	1	11
2015		
Construcción	Ampliación	Demolición.
3	0	13
2016		
Construcción	Ampliación	Demolición.
3	0	23
2017		
Construcción	Ampliación	Demolición.
3	1	16
2018		
Construcción	Ampliación	Demolición.
2	0	21
2019		
Construcción	Ampliación	Demolición.

6	1	0
---	---	---

Fuente: Solicitud de información con número de registro 0421000145419.

En el transcurso de diez años podemos observar que en la Alcaldía fueron autorizadas 120 licencias para construcción, tres para ampliación y 111 para demolición. El año con más licencias para construcción es 2013 (con 26). En el caso de las ampliaciones 2014, 2017 y 2019, emitieron una licencia, respectivamente. Y para las demoliciones, el año con más licencias emitidas fue 2016 con 23 licencias.

Si dividimos los diez años en que se emitieron estas licencias entre el número de administraciones que estuvieron a cargo de la alcaldía -anteriormente Delegación- podemos observar los siguientes datos (sabiendo que los gobiernos delegacionales -ahora Alcaldías- entran en funciones el día 1° de octubre del año en que hubo elecciones, el primer año de gestión se lo asignamos a la administración anterior):

En el año 2009, último de la administración de Remedios Ledesma García (Partido de la Revolución Democrática). Se emitieron 17 licencias para construcción, cero para ampliación y 7 para demolición.

- Del año 2010 al 2012, la administración que estuvo a cargo de Carlos Orbañanos Rea (del Partido Acción Nacional). Se emitieron un total de 44 licencias para construcción, cero para ampliación y 16 para demolición.
- Del año 2013 al 2015, la administración de Adrián Ruvalcaba Suarez (de la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México). Se emitieron 45 licencias para construcción, una para ampliación y 28 para demolición.
- Del año 2016 al 2018, la administración a cargo de Miguel Ángel Salazar Martínez (de la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México). Se emitieron 8 licencias para construcción, una para ampliación y 60 para demolición.
- La actual administración (2019), a cargo de Adrián Ruvalcaba Suarez (Partido Revolucionario Institucional) lleva aprobadas 6 licencias para construcción, una para ampliación y cero para demolición.

La administración de Carlos Orbañanos Rea, emitió más licencias para construcción con 44. En el caso de las licencias para ampliación, las tres últimas administraciones han emitido tres licencias cada una. Y en las licencias para demolición, la administración de Miguel Ángel Salazar, es la que más licencias emitió con 60.

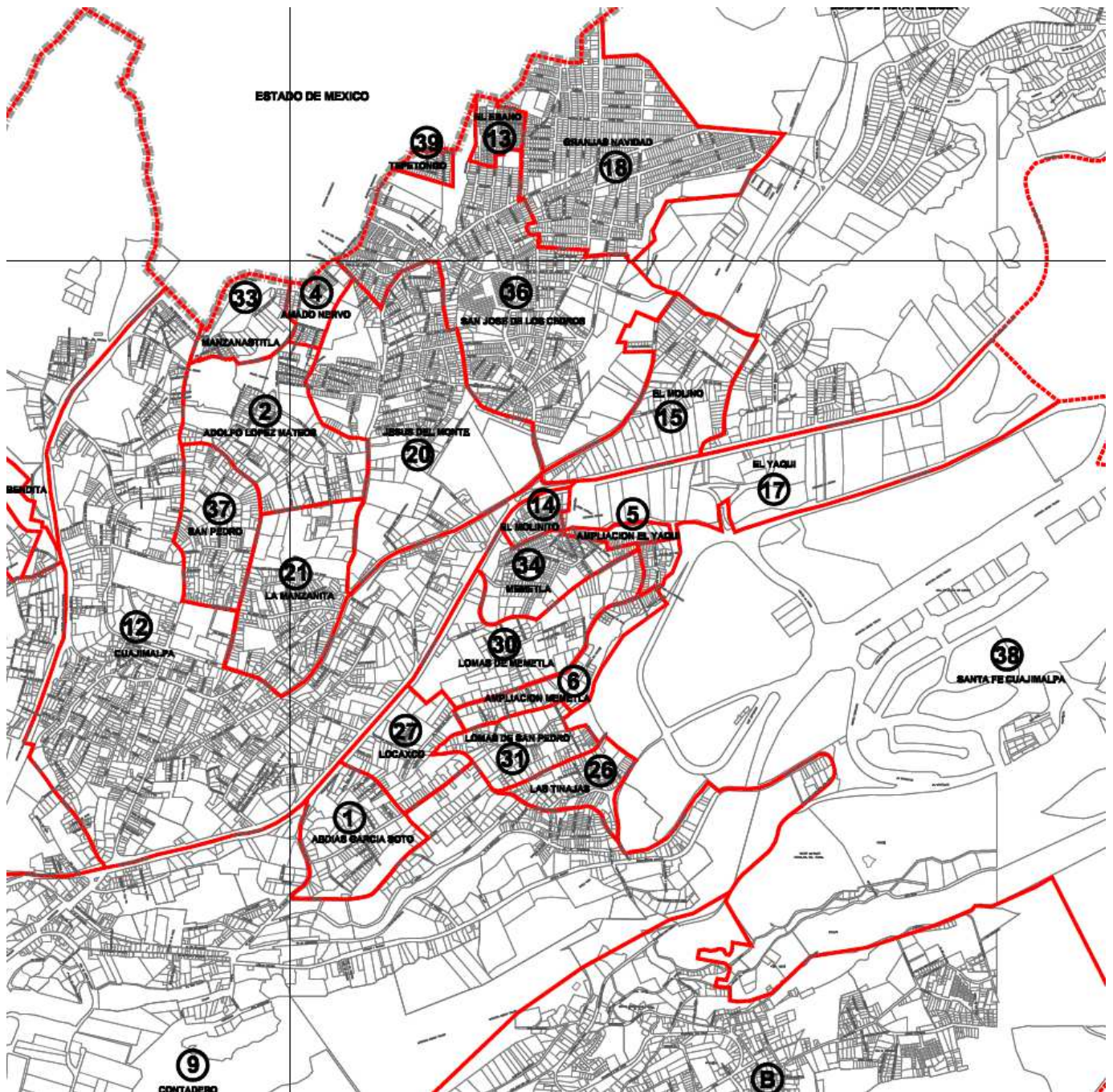
EL Aumento poblacional (anteriormente expuesto) y, el número de construcciones realizadas en la demarcación de Cuajimalpa, podemos afirmar que, en efecto; la alcaldía ha presentado un crecimiento urbano relacionado con el aumento en número de habitantes de la alcaldía. Mostrando una relación aumento poblacional con el crecimiento urbano. Sin embargo, para aquellas construcciones irregulares -aquellas que un fueron realizadas con base en los lineamientos legales- el trabajo de campo que a continuación presentaremos nos brindara la información relacionada a la materia.

Los Propietarios en Cuajimalpa.

Para esta investigación analizaremos el impacto de las colonias cercanas a los centros urbanos y comerciales (en este caso Santa Fe) y como este ha impactado en el aumento del impuesto predial en las colonias colindantes. De igual manera se realizarán entrevistas aleatorias a los propietarios de los inmuebles de dichas colonias. Las colonias seleccionadas son:

- Granjas Navidad.
- San José de los Cedros.
- Cuajimalpa.
- El molinito.
- Lomas de San Pedro.
- Contadero.

Mapa 4.3 Colonias de Cuajimalpa cercanas a Centros Urbanos y comerciales (Santa Fe)



Fuente: Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (DGODU) de la delegación de Cuajimalpa 2006.

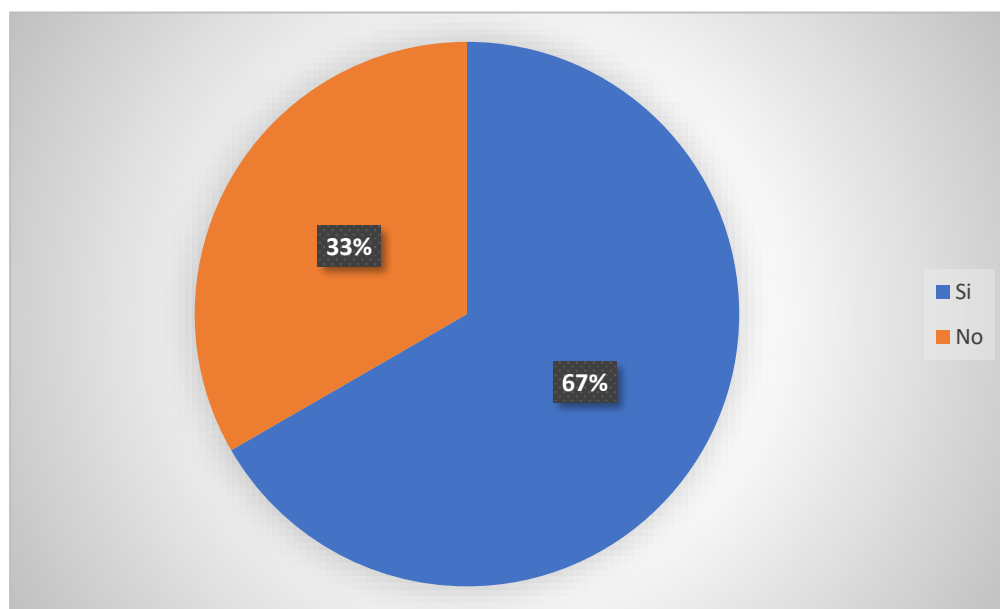
Para el trabajo de campo se realizaron las siguientes preguntas para conocer el sentir y la opinión de los propietarios con respecto al impuesto predial con el que contribuyen a las

finanzas de la Ciudad de México. Cabe resaltar la dificultad o, más bien, el obstáculo fue la negativa de varios que se les solicitó contestar la encuesta por brinde acceso a su boleta predial y a contestar la misma encuesta, por lo que fue una dificultad extender la población encuestada por colonia. Esto debido a que existe una desconfianza por parte de los propietarios, pues, como nos llegaron a comentar: “Mucha gente les ha mentido sobre el uso de documentos y los usan para otros fines”. Para conocer la percepción que tienen los propietarios en cuanto al impuesto predial, realizamos 6 encuestas.

La población encuestada contestó lo siguiente:

1.- ¿Usted es propietario legal del predio donde vive?

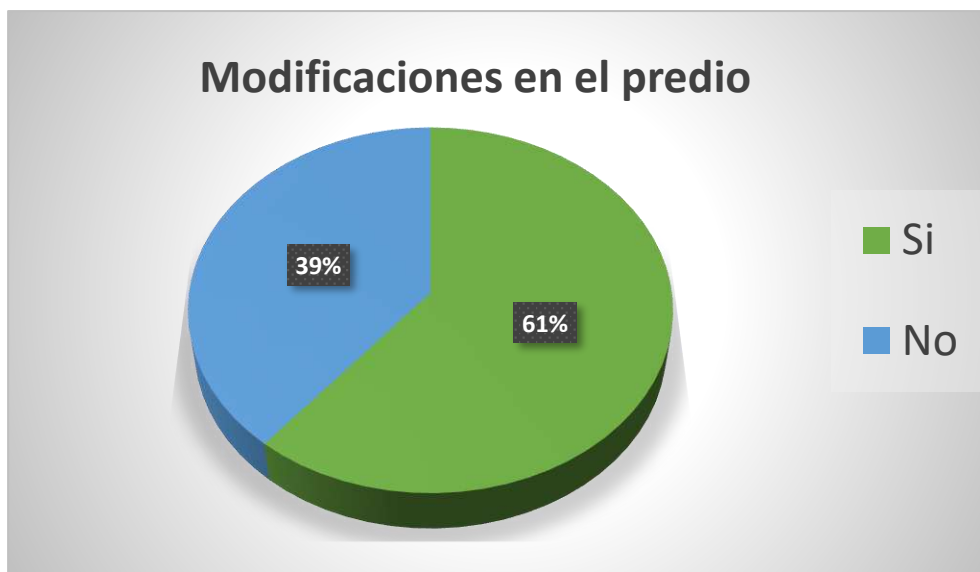
Gráfica 4.1 Propietarios.



Fuente: Elaboración propia

2.- ¿Ha realizado modificaciones en la construcción de su vivienda en los últimos 10 años?

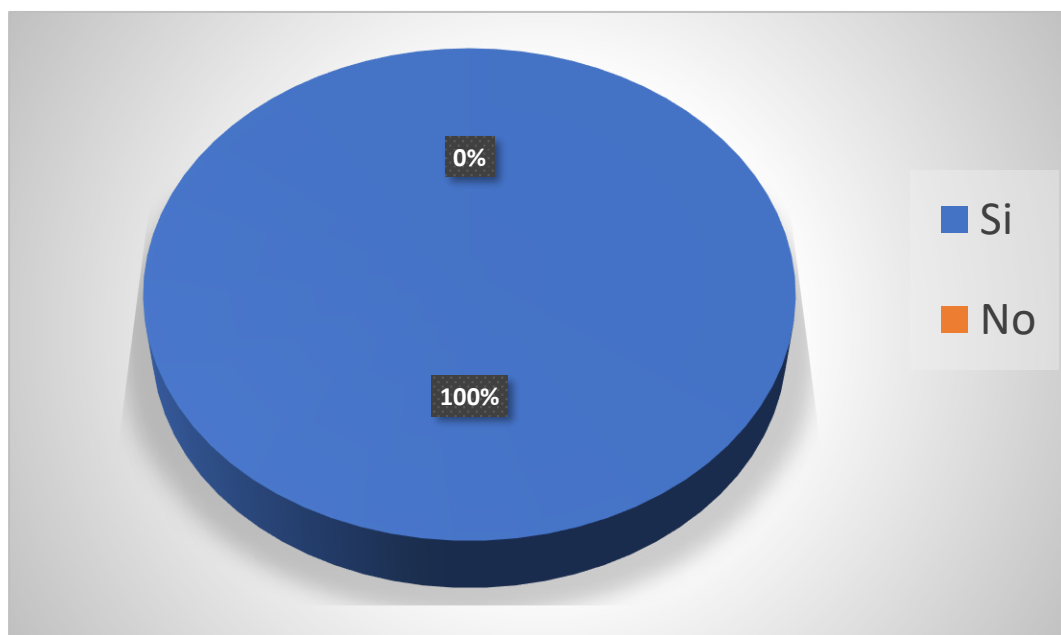
Gráfica 4.2 Modificaciones en el predio.



Fuente: Elaboración propia

3.- ¿Usted paga el impuesto predial? (si la respuesta es “SI”, pase a la pregunta 5).

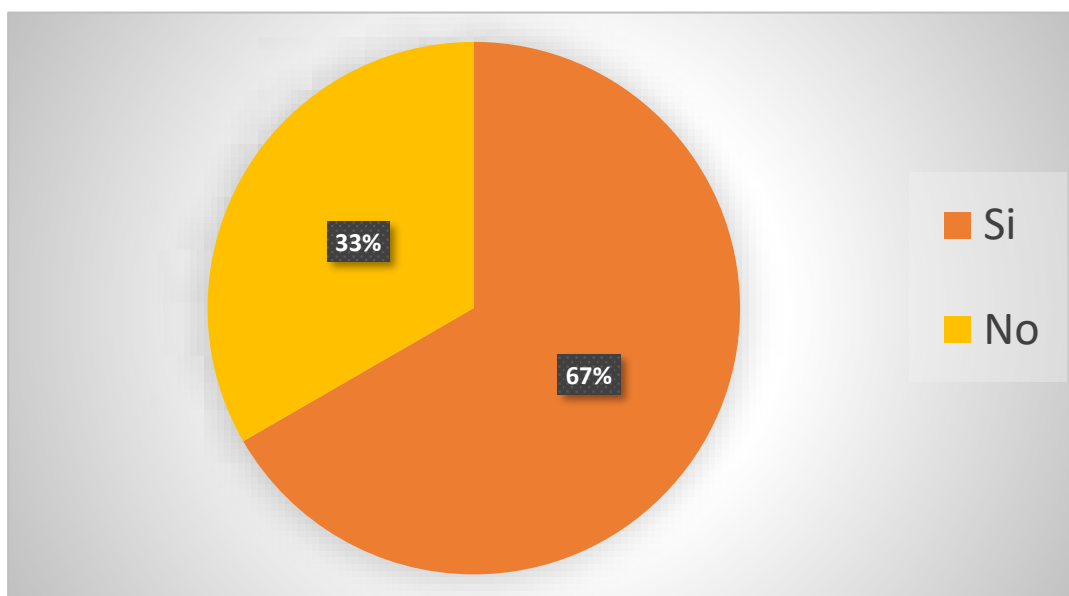
Gráfica 4.3 realización del pago del impuesto predial.



Fuente: Elaboración propia

5.- ¿Ha realizado puntualmente el pago del impuesto predial?

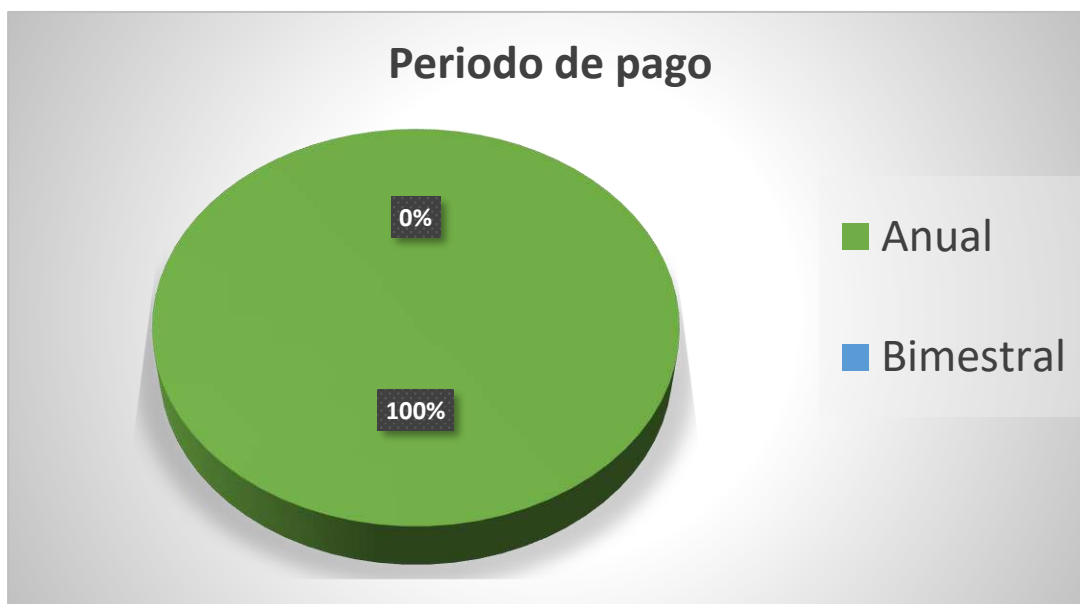
Gráfica 4.4 Pago puntual del predial.



Fuente: Elaboración propia

6.- Usted realiza el pago del impuesto predial...

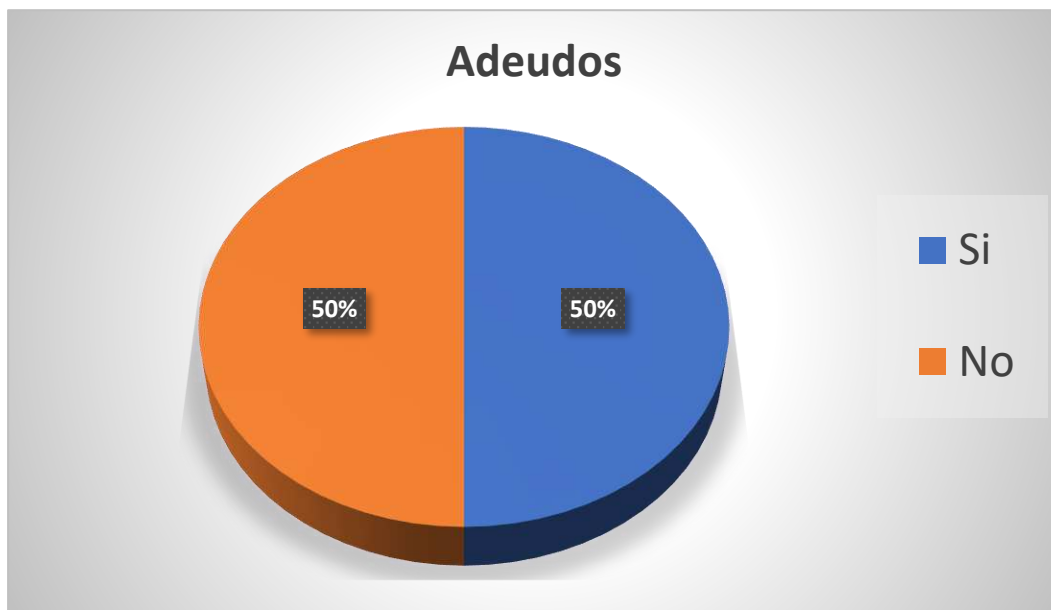
Gráfica 4.5 periodo de pago del predial.



Fuente: Elaboración propia

7.- ¿Tiene o a tenido adeudos en el pago del predial?

Gráfica 4.6 presencia de adeudos.



Fuente: Elaboración propia

8.- ¿Cuánto dinero destina de sus ingresos (aproximadamente) para pagar el impuesto predial?

Gráfica 4.7 Ingresos de los propietarios destinados al pago del predial.

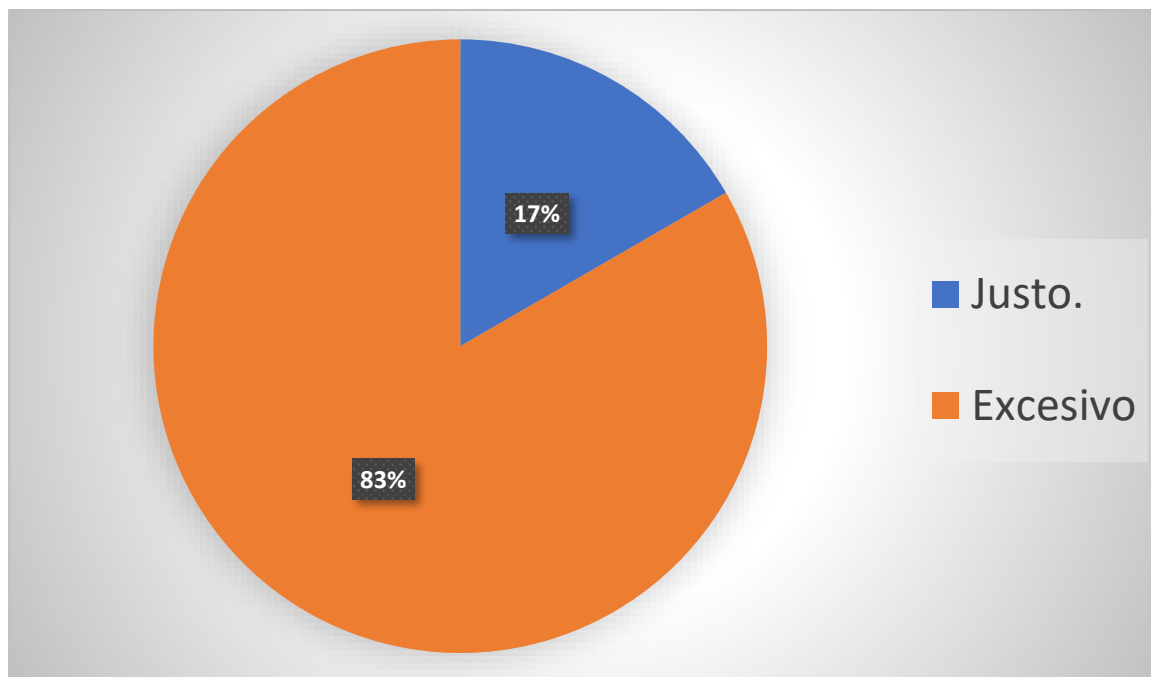


Fuente: Elaboración propia

9.- Para los casos en que han tenido atrasos se les preguntó: ¿Cuáles son las razones o dificultades por las que se ha atrasado en el pago? Y la población contestó que; el monto del impuesto constituye una parte importante de mis ingresos coincidiendo en que: Abonaban lo que podían.

10.- Considera que, el cobro del impuesto predial es...

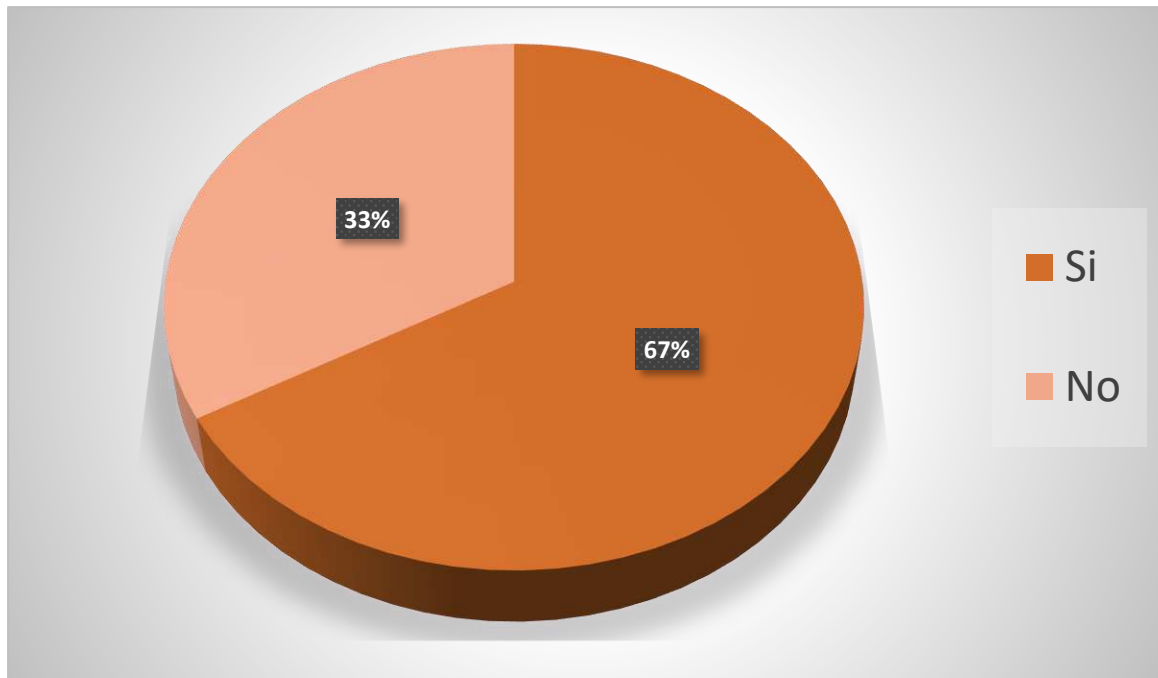
Gráfica 4.8 Consideración del propietario hacia el pago del predial.



Fuente: Elaboración propia

11.- ¿Se ha quejado en alguna instancia pública sobre los aumentos en su impuesto predial?

Gráfica 4.9 Propietarios que se han quejado en instancias públicas



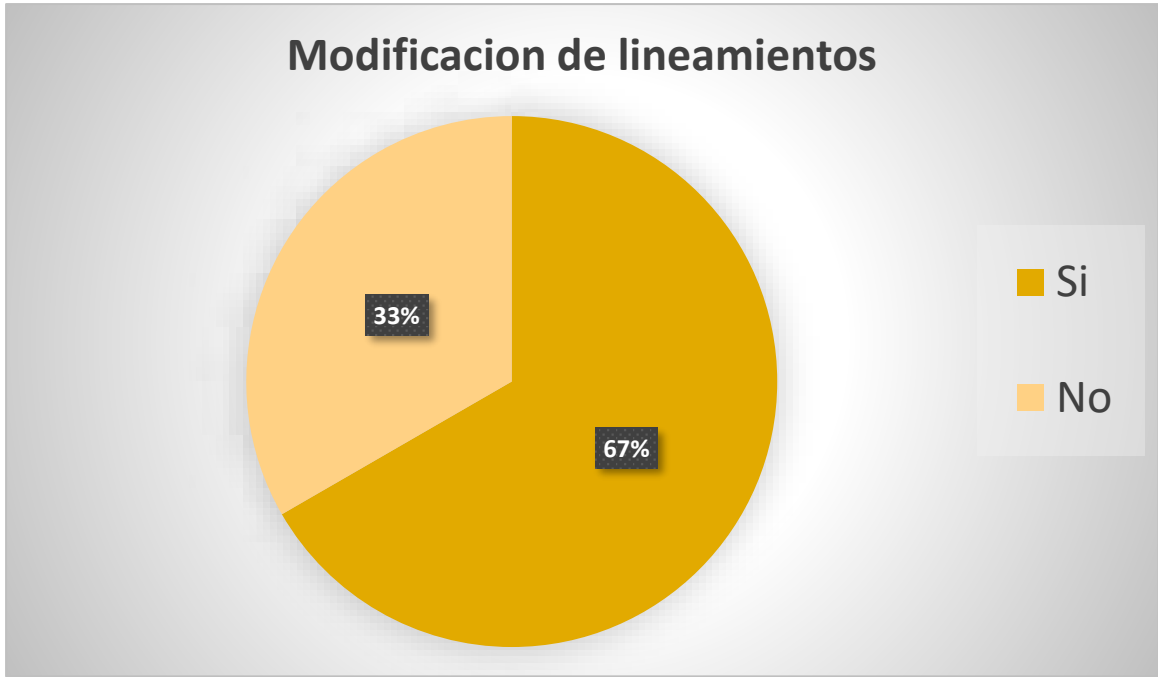
Fuente: Elaboración propia

12.- A la población que se había dirigido a una autoridad se les preguntó: ¿A qué instancias se ha dirigido para quejarse sobre los aumentos en su impuesto predial? A lo que contestaron;

- Oficinas de catastro.
- Tesorería de la Ciudad.
- Con un gestor.
- Oficina de la Tesorería en Cuajimalpa.

13.- ¿Considera que se deben modificar los lineamientos utilizados por el gobierno para determinar el monto del cobro del impuesto predial?

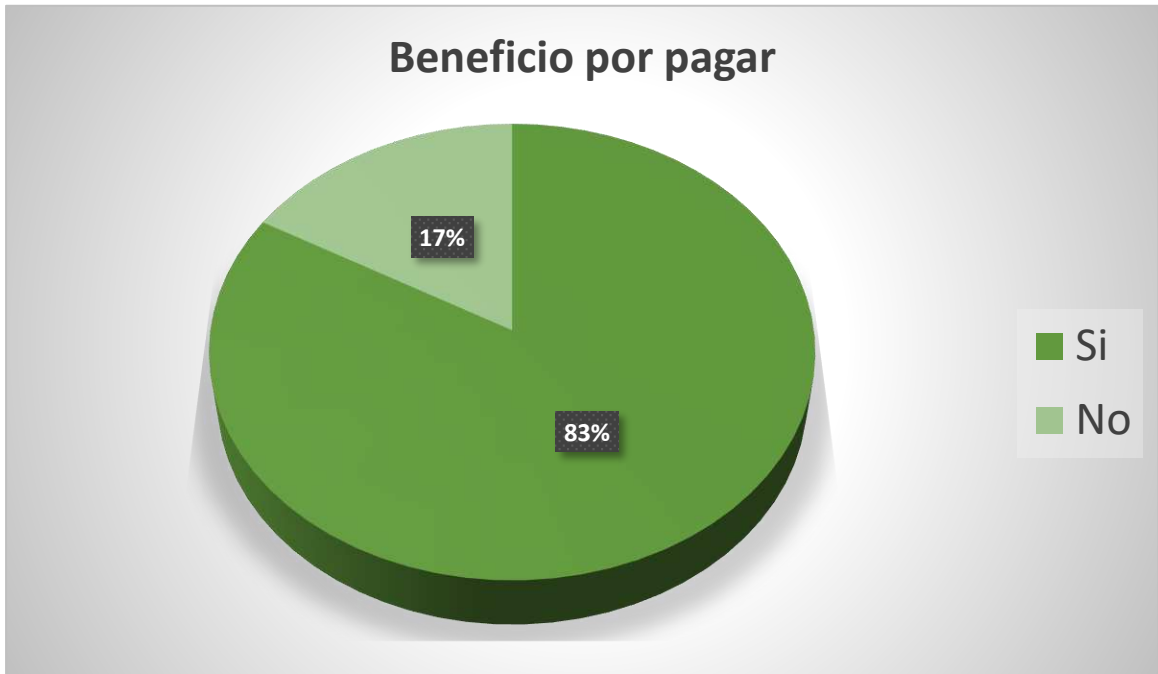
Grafica 4.10 consideración de los propietarios hacia los lineamientos para el cobro del predial.



Fuente: Elaboración propia

14.- ¿Usted considera que obtiene algún beneficio por pagar el impuesto predial?

Grafica 4.11 perspectiva de los beneficiarios por pagar el predial.



Fuente: Elaboración propia

15.- En este caso, se les pregunto a los encuestados: ¿En qué considera que debería utilizarse el dinero recaudado del impuesto predial? Se les permitió contestar más de una vez para este caso por lo que se encuentran valores mayores que el número total de la población.

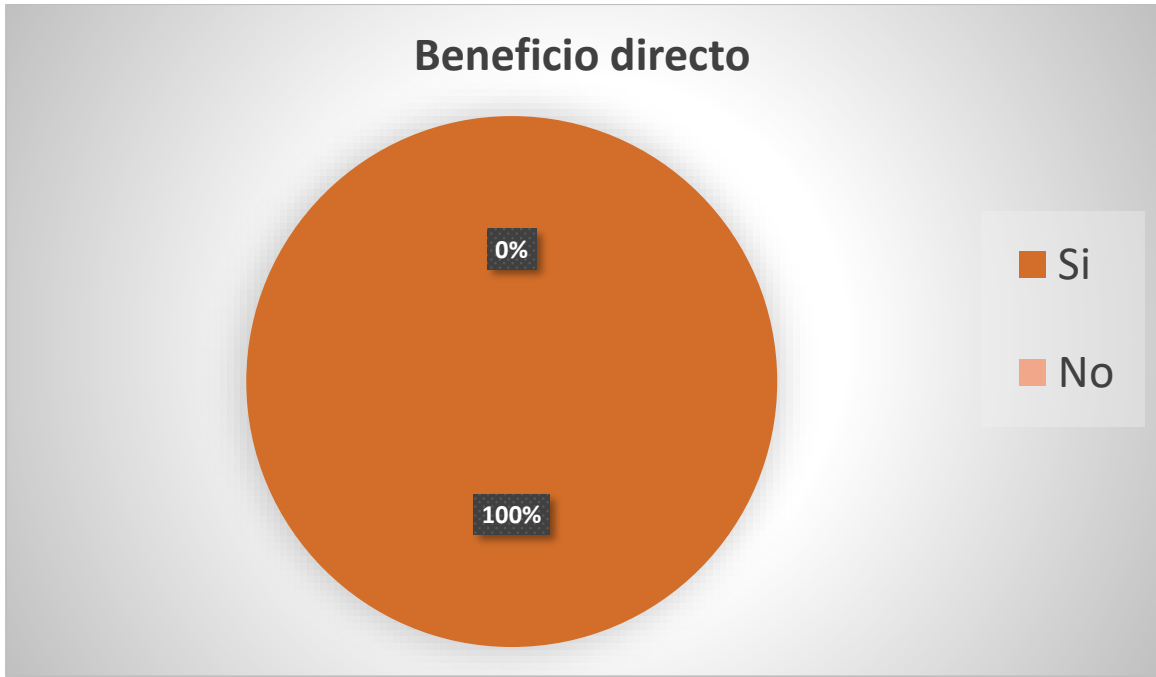
Gráfica 4.12 Destino que debería tener el predial según los propietarios.



Fuente: Elaboración propia

16.- ¿Usted pagaría el impuesto predial si tuviera beneficios?

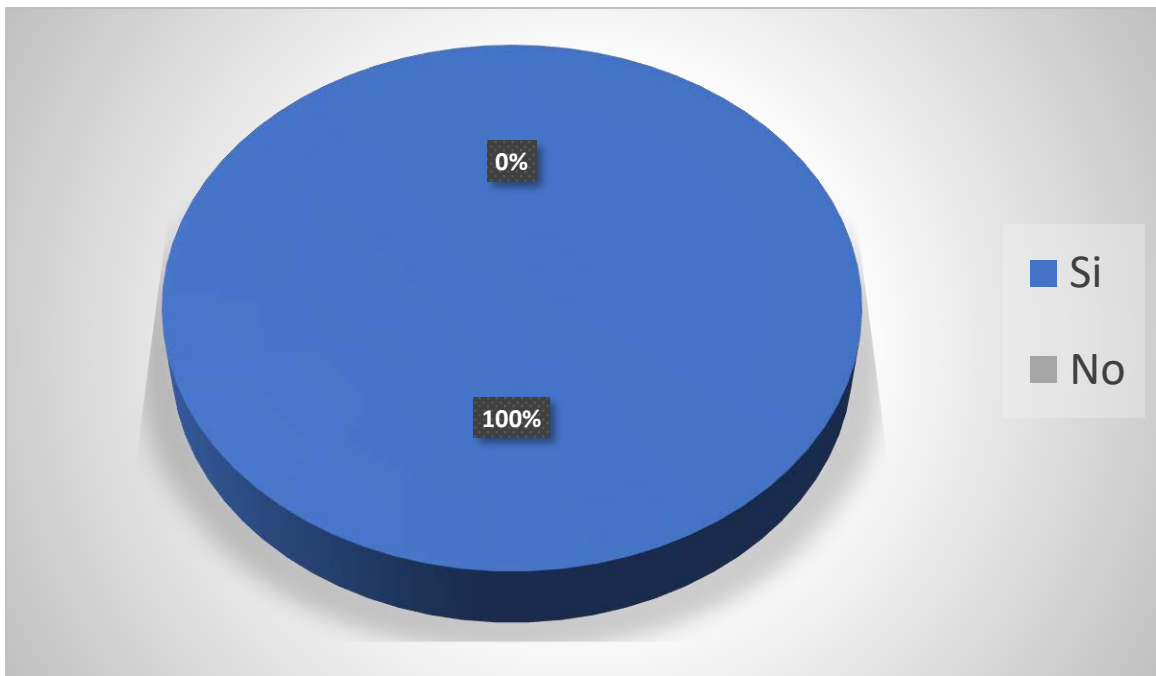
Gráfica 4.13 Consideración de los propietarios.



Fuente: Elaboración propia

17.- Considera que lo recaudado en Cuajimalpa, debería destinarse solo para Cuajimalpa.

Grafica 4.14 Consideración por parte de los propietarios sobre lo recaudado en Cuajimalpa.



Fuente: Elaboración propia

18.- Para finalizar la encuesta se les preguntó: ¿Algo más que desee agregar? En este caso dos de los encuestados, respondieron;

- Un cobro más justo y conforme a los ingresos.
- Tramite más claro y un cobro más justo.

Estos dos encuestados, coincidieron en que el gobierno debería realizar “un cobro más justo”.

De igual manera, se analizaron las boletas para pago del impuesto predial. Donde se analizó el “índices de pago por colonia e individual”. Para este ejercicio se analizaron las facturas de pago (Boleta predial) de aquellos propietarios que nos permitieron darnos acceso a ellas. Se analizaron las facturas de las colonias Granjas Navidad, Lomas de San Pedro y El molino. El periodo de análisis de las boletas fue de 2009 a 2019, sin embargo; algunos propietarios no contaban con la más reciente o con la boleta más antigua, esto no afectó a nuestro análisis, pues se respetó el periodo de tiempo. Ya que, ninguna boleta salió del periodo. En dichas boletas encontramos los siguientes datos.

Tabla 4.6 Índice de pago por colonia e índice de pago por propietario.

Colonia.	Índice de pago por Colonia Anual (IPCA).		Índice Promedio de Cumplimiento de Pago anual -propietario- (IPCPA).	
	2010	2019	2010	2019
Granjas Navidad	72.15 %	69.77%	66.12%	66.14%
Lomas de San Pedro	57.46%	63.29%	59.77%	65.24%
El molino	71.97%	69.33%	63.15%	65.24%

Fuente: Boleta predial proporcionada por los propietarios. Elaboración propia.

En el caso de la colonia “Granjas Navidad” y “El molino” IPCA disminuyó, mostrando que en estas colonias algunos propietarios no cumplieron con el pago, propiciando menores ingresos a la Tesorería de la Ciudad de México. En el caso de la colonia “Lomas de San Pedro” sucedió lo contrario, en esta colonia el IPCA aumentó; los propietarios que no cubre el monto

disminuyeron. En de IPCPA de los propietarios de las colonias seleccionadas, incrementaron su índice de pago, coincidiendo con los datos del IPCA. Solo en el caso de la colonia “Granjas Navidad” el aumento no fue muy considerable.

Los propietarios es una parte importante de para el análisis del impuesto predial. La información que hemos analizado nos ha permitido conocer más de cerca el papel que juegan dichos propietarios como la fuente del ingreso del gobierno, particularmente en materia del impuesto predial. Una vez conocido el panorama relacionado a los propietarios, es momento de conocer la otra parte correspondiente al gobierno, a la organización encargada de determinar y realizar el cobro del impuesto predial en la Ciudad de México.

Tesorería de la Ciudad de México.

Para dar un panorama sobre la Administración Pública en la Ciudad de México, a través de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad De México* (la Ley), se especifica la forma en que será estructurada la administración, de manera centralizada y paraestatal (Art. 2 y 3 fracción II y III. Art 11 fracción I y II). De igual manera se establece la división territorial al interior de la Ciudad (Art. 3 fracción IV y 6 frac V). En dicha ley se establece que la o el Jefe de Gobierno de la Ciudad -titular del poder ejecutivo y encargado de la administración pública- puede nombrar y remover libremente a su gabinete (Art. 10 fracción V). En el artículo 20 quedan establecidas las atribuciones -de manera general- para las dependencias integrantes del gabinete de la Jefatura de la Ciudad. Como parte del gabinete, la Secretaría de Administración y Finanzas, forma parte de este y queda estipulada su integración en conjunto con las demás dependencias en el artículo 16 fracción II.

Las atribuciones de dicha Secretaría quedan establecidas en el artículo 27 y, particularmente en la fracción III, hace referencia -en materia de impuesto, y en particular del predial- la Ley establece: “Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho la Ciudad en los términos de las leyes aplicables”.

Una vez realizado este panorama sobre la base legal de la administración pública de la Ciudad, queda por analizar la ejecución de dicha ley por medio del *Reglamento Interior Del Poder Ejecutivo Y De La Administración Pública De La Ciudad De México* (en adelante, el

Reglamento) que, a través de este reglamento, se establece el funcionamiento de la Secretaría de Administración y Finanzas; su estructura organizacional y las atribuciones de cada funcionario que permiten el funcionamiento de dicha dependencia (Art. 7, fracción II).

En materia de impuesto predial, la Tesorería de la Ciudad de México (CDMX), es la *unidad administrativa* (como la define el mismo Reglamento y se divide en Direcciones, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad Departamental) perteneciente a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad. Las atribuciones de la Tesorería quedan plasmadas en el artículo 28 del Reglamento, donde, en materia de impuestos, la fracción IX, establece: “Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México”. Esta fracción, en conjunto con la fracción VII que establece la atribución de la Tesorería en: “determinar los valores catastrales, así como de aquéllos orientados a definir y establecer la política tributaria, para determinar tasas y tarifas impositivas en materia de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles”, dan las atribuciones en materia de impuesto predial. En el Artículo Art. 7, fracción II inciso B, se establecen los puestos que integran la estructura organizacional.

Para cumplir o -más bien- ejecutar dichas atribuciones, la Tesorería cuenta con una estructura organizacional (Art. 7 frac. II, inciso B del Reglamento) -apoyada o asistida por las *Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo*-. Se encuentra estructurada de la siguiente manera:

1. Tesorería de la Ciudad de México.
 - a. J.U.D. de Seguimiento de Audiencias.
 - b. Coordinación de Control de Normatividad y Gestión.
 - c. Subtesorería de Administración Tributaria.
 - d. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
 - e. Subtesorería de Fiscalización.
 - f. Coordinación Ejecutiva de Verificación de Comercio Exterior.
 - g. Subtesorería de Política Fiscal.

Geográficamente (la Tesorería), se encuentran localizadas en la calle Dr. Lavista 144, colonia Doctores en la Alcaldía Cuauhtémoc de la CDMX. Según la aplicación *Google maps*, la Tesorería, se encuentra a 18.6 kilómetros de distancia -tomando como referencia el pueblo San Pedro Cuajimalpa- de la Alcaldía Cuajimalpa.

En la Tesorería se cuentan con un total de 3249 empleados (laborando en 2019) distribuidos en sus distintas áreas de la estructura organizacional. Los empleados, denominados en la nómina de “Base”, son un total de 1941, siendo el mayor número de empleados en la tesorería. Los puestos denominados Tesorero de la Ciudad, Director Ejecutivo “B”, Director Ejecutivo “A”, y Enlace “B”, son únicos, es decir que solo un elemento cubre las funciones de las denominaciones anteriores. (Véase la tabla 4)

Tabla 4.7 Número de empleados y su denominación en la nómina del año 2019.

Denominación del puesto.	Total.
Tesorero de la Ciudad	1
Director General “B”	5
Director Ejecutivo “B”	1
Director Ejecutivo “A”	1
Director “B”	16
Coordinador “B”	4
Subdirector “A”	55
Jefe de Unidad departamental “A”	132
Líder Coordinador de Proyectos “A”	11
Enlace “B”	1
Enlace “A”	5
Base	1941
Nomina 8	10
Interinato	74
Confianza	992

Fuente: Solicitud de información con número 0106000574519

Para fines de esta investigación, no nos concentraremos en describir las funciones de todo el personal, solo de aquellos que interfieren en la determinación y el cobro del impuesto predial. Concretamente de la *Subtesorería de Administración tributaria* y la *Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial*. Anteriormente, mencionamos los puestos que integran dichas Subtesorerías. A continuación, describiremos las atribuciones (desglosados los puestos que las integran) haciendo referencia al impuesto predial.

A la Subtesorería de Administración Tributaria (SAT), le corresponde, con base en el artículo 85 del Reglamento y, en materia de impuestos:

I. Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables

IV. Registrar los ingresos que se generen en el ejercicio de sus funciones y elaborar los informes y estadísticas que se requieran;

V. Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales de la Ciudad de México y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarías locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos y convenios del Ejecutivo Federal;

VII. Coordinar las acciones permanentes de actualización de los padrones de contribuyentes, relativos a ingresos de la Ciudad de México o federales coordinados;

Con base en lo anterior, da un panorama acerca del tratamiento que les da a los impuestos en general la SAT. Sin embargo, en materia de impuesto predial; no es muy explícita. En ese tenor, corresponde al Manual Administrativo de la Tesorería de la Ciudad de México (en adelante: el Manual) describir la manera de ejecución de las atribuciones; como dar tratamiento al predial, específicamente, por parte de la SAT.

Con base en el Manual, las funciones y actividades -las cuestiones más operativas- de cada titular de las Direcciones, Subdirección y Jefatura de Unidad Departamental de las UA, quedan establecidas -a manera de síntesis- de la siguiente forma (cabe resaltar que nos basamos en el

Manual para describir las actividades, sin embargo, también hacemos referencia a los artículos del Reglamento que las sustentan):

A) Dirección de Contabilidad y Control de Ingresos. (Art. 241 del Reglamento)

a. Subdirección de Contabilidad de Ingresos.

Su función principal, según el Manual, es: “Supervisar el registro contable de los ingresos en materia Local y Federal para la conciliación con diferentes áreas de la Secretaría de Administración y Finanzas y del Gobierno de la Ciudad de México, revisar la Cuenta Mensual Comprobada y controlar el gasto presupuestal de los subsidios otorgados por el Gobierno de la CDMX”. Recordemos que el impuesto predial es un ingreso del cual dispone el gobierno de la Ciudad.

i. Jefatura De Unidad Departamental de Contabilidad de Ingresos Locales.

Generar las pólizas de Recaudación con cifras preliminares y definitivas de la recaudación captada en materia Local del Gobierno de la Ciudad de México, para realizar el registro de los Ingresos Adicionales en el Sistema de Contabilidad Gubernamental SAP-GRP.

ii. Jefatura De Unidad Departamental de Contabilidad de Ingresos Federales.

Realizar el registro contable de los ingresos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, Registrar las Participaciones, Aportaciones y Transferencias de Ingresos Federales, así como obtener las pólizas de ingresos con cifras preliminares y definitivas de la recaudación captada, en materia federal por el Gobierno de la Ciudad de México e informar a través del Sistema de Contabilidad de Fondos Federales (SICOFFE),

b. Subdirección de Registro y Coordinación de Ingresos.

Coordinar la incorporación en el sistema de ingresos de los nuevos conceptos de cobro, supervisar formatos de cobro y el control de las hojas y formas valoradas que se resguardan en la Bóveda de Formas Valorada; con la finalidad de que los pagos hechos por el contribuyente sean de forma correcta.

i. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Gestión de Formatos y Conceptos de Cobro.

Registrar la incorporación en el Sistema de Ingresos de los nuevos conceptos de cobro, así como sus perfiles, solicitar la actualización e implementación de los formatos de pago; con la finalidad de que los contribuyentes realicen de forma correcta sus contribuciones.

ii. Jefatura de Unidad Departamental de Validación De Ingresos.

Atender las solicitudes de localización y validación de pagos solicitados por las Dependencias Locales, Federales y Entidades, así como por Autoridades Judiciales y Jurisdiccionales, con la finalidad de verificar la existencia de los pagos.

c. Subdirección De Gestión De La Recaudación.

Consolidar los ingresos captados por las Subdirecciones Divisionales de Administración Tributaria, Instituciones Bancarias, Tiendas Departamentales, de Autoservicio y de Conveniencia provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otras contribuciones establecidas en el Código Fiscal del Gobierno de la Ciudad de México,

i. Jefatura de Unidad Departamental de Proyectos de Recaudación En Administraciones Tributarias.

Recibir el Paquete Documental, para la integración y comprobación de las cifras diarias de recaudación de las Subdirecciones Divisionales de Administración Tributaria, para su conciliación con la concentración de fondos

ii. Jefatura De Unidad Departamental De Proyectos De Recaudación En Bancos Y Otros Organismos.

Compilar la información de los ingresos captados por las Instituciones Bancarias, Tiendas Departamentales, de Autoservicio y de Conveniencia, los kioscos de la Tesorería y la aplicación móvil autorizadas, a través del Sistema de Línea de Captura, para la integración de las cifras diarias y mensuales de recaudación, analizar los ingresos en el Sistema de Control de la Recaudación (SISCOR) para la emisión de los productos contables.

d. Subdirección De Operaciones De Centros De Servicios.

Planear y supervisar las actividades de los Centros de Servicios, Tesorería Express y Contributel, dar seguimiento a los servicios y trámites prestados a fin de contar con una evaluación de la simplificación en los procesos de atención, orientación y pago de contribuciones y aprovechamientos.

- i. Jefatura De Unidad Departamental De Asistencia En Centros De Servicios
1.

Supervisar la atención a los contribuyentes que se presentan en las oficinas a su cargo para la realización de diversos trámites y servicios que en dichas oficinas se prestan. Cabe resaltar que existen 20 de estas jefaturas de UA distribuidas en el territorio de la Ciudad y que están contempladas en esta estructura.

- ii. Jefatura De Unidad Departamental De Operación Y Gestión De Contributel.
Revisar y calificar la orientación y asistencia remota a los contribuyentes y proveer las capacitaciones necesarias para el personal de CONTRIBUTEL para brindar atención remota.

- iii. Enlace Auxiliar Operativo A Centros De Servicios.

Auxiliar a la Subdirección de Operaciones de Centros de Servicios en el análisis de los procesos inherentes a la operación de las Unidades Departamentales de Asistencia en Centros de Servicios y Tesorería Express, a fin de proponer la simplificación de los procesos de atención a los contribuyentes

B) Dirección de Normatividad. (Art. 242)

- a. Subdirección de Normatividad y Gestión Tributaria De Servicios.

Analizar las propuestas de elaboración y actualización del Manual Administrativo en el ámbito de competencia de la Subtesorería de Administración Tributaria, así como los procedimientos, circulares, comunicados y guías aplicables en la operación; con la finalidad de que las áreas adscritas a la Subtesorería de Administración Tributaria cuenten con la normatividad aplicable, así mismo realizar la supervisión de la atención a las solicitudes de Información Pública y Protección de Datos Personales..

- i. Jefatura de Unidad Departamental de Coordinación de Evaluación de Comunicaciones e Información Tributaria.

Concentrar la información para la atención de las solicitudes de información pública y datos personales, recursos y quejas Contraloría Interna en la Secretaría de Administración y Finanzas, y quejas la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; con la finalidad de atender las solicitudes.

- ii. Jefatura de Unidad Departamental de Normatividad en Materia de Servicios y Padrones.

Elaborar, actualizar y los proyectos de procedimientos y demás normatividad aplicable en materia de atención al contribuyente, así como de contabilidad y control de ingresos, formular el diseño de las formas oficiales y formatos para trámite de pago, en materia de registro; con la finalidad de que el personal aplique la normatividad.

- iii. Jefatura de Unidad Departamental de Normatividad Recaudatoria.

Actualizar los procedimientos y demás normatividad aplicable en materia de atención al contribuyente, así como de contabilidad y control de ingresos, formular el diseño de las formas oficiales y formatos para trámite de pago, en materia de servicios, con la finalidad de que el personal aplique la normatividad.

C) Dirección de Registro. (Art. 239 del Reglamento).

- a. Subdirección de Operación de Padrones y Contribuciones Vehiculares.

Coordinar el desarrollo de los programas establecidos para la actualización de padrones de los Impuestos sobre Nóminas, Sobre Espectáculos Públicos, Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, por la Prestación de Servicios de Hospedaje, Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Sobre Automóviles Nuevos y del Régimen de Incorporación Fiscal.

- i. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Registro de Padrones1.

Mantener actualizados los padrones del Impuesto por la prestación de Servicio de Hospedaje, de los Derechos por el uso y aprovechamiento de Inmuebles a Cargo de Locatarios de Mercados Públicos y de los datos administrativos del Impuesto Predial para la administración y seguimiento de los movimientos.

- ii. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Registro de Padrones2.

Actualizar y procesar los padrones del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y Tenencia o Uso de Vehículos correspondiente al servicio público y de carga, a través de la administración y seguimiento de los movimientos, controlar y gestionar las claves de acceso a los padrones de la Secretaria de Administración y Finanzas; para contar con los padrones actualizados.

- iii. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Registro de Padrones3.

Actualizar y procesar el padrón del Impuesto sobre Nóminas, operar y revisar los movimientos de alta y modificación de los Impuestos sobre la Renta, al Valor Agregado y Especial sobre Producción y Servicios del Régimen de Incorporación Fiscal; para la administración y seguimiento de los movimientos.

iv. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Registro de Padrones⁴. Actualizar y procesar el padrón del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos correspondiente a particulares, para la administración y seguimiento de los movimientos.

v. Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación y Registro de Padrones⁵. Mantener actualizados los padrones de los Impuestos sobre Espectáculos Públicos y sobre Loterías, Rifas Sorteos y Concursos a para la administración y seguimiento de los movimientos.

D) Dirección de Atención Y Procesos Referentes A Servicios Tributarios. (Art. 240 del Reglamento).

Sin embargo, en el Reglamento, no se especifican otros puestos que, a continuación, el Manual si contempla como parte de esta Dirección de Atención:

i. Jefatura de Unidad Departamental de Atención Especial al Contribuyente. Orientar a los contribuyentes sobre los trámites y servicios que presta la Tesorería, a través de la Subtesorería de Administración Tributaria, para el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de éstos, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

ii. Jefatura de Unidad Departamental Técnica y Consultiva. Diseñar el contenido de los folletos, dípticos, trípticos, carteles y demás medios impresos de difusión que sirvan para dar a conocer y orientar a los contribuyentes sobre los trámites y servicios, corroborar la propuesta de actualización de los sistemas informáticos para el cálculo de las contribuciones, aprovechamientos y productos.

b. Subdirector de Coordinación de Procesos de Devoluciones y Compensaciones. Verificar que las devoluciones y avisos de compensación que remitan las Subdirecciones Divisionales de Administración Tributaria para su autorización, se efectúen en los términos y modalidades que se señalen en la normatividad local o federal, ordinarios o derivados de medios de defensa; supervisar la captura de las Cuentas por Liquidar Certificadas, para el pago de las devoluciones de contribuciones y/o aprovechamientos.

- i. Jefatura de Unidad Departamental de Asuntos Cuentas por Liquidar Certificadas y Devoluciones.

Revisar los dictámenes de devolución y de compensación en materia de su competencia, para comprobar que se efectúen en los términos y modalidades que se señalen en la normatividad local o federal, así como sean autorizados por el servidor público correspondiente, controlar las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) para el pago de devoluciones.

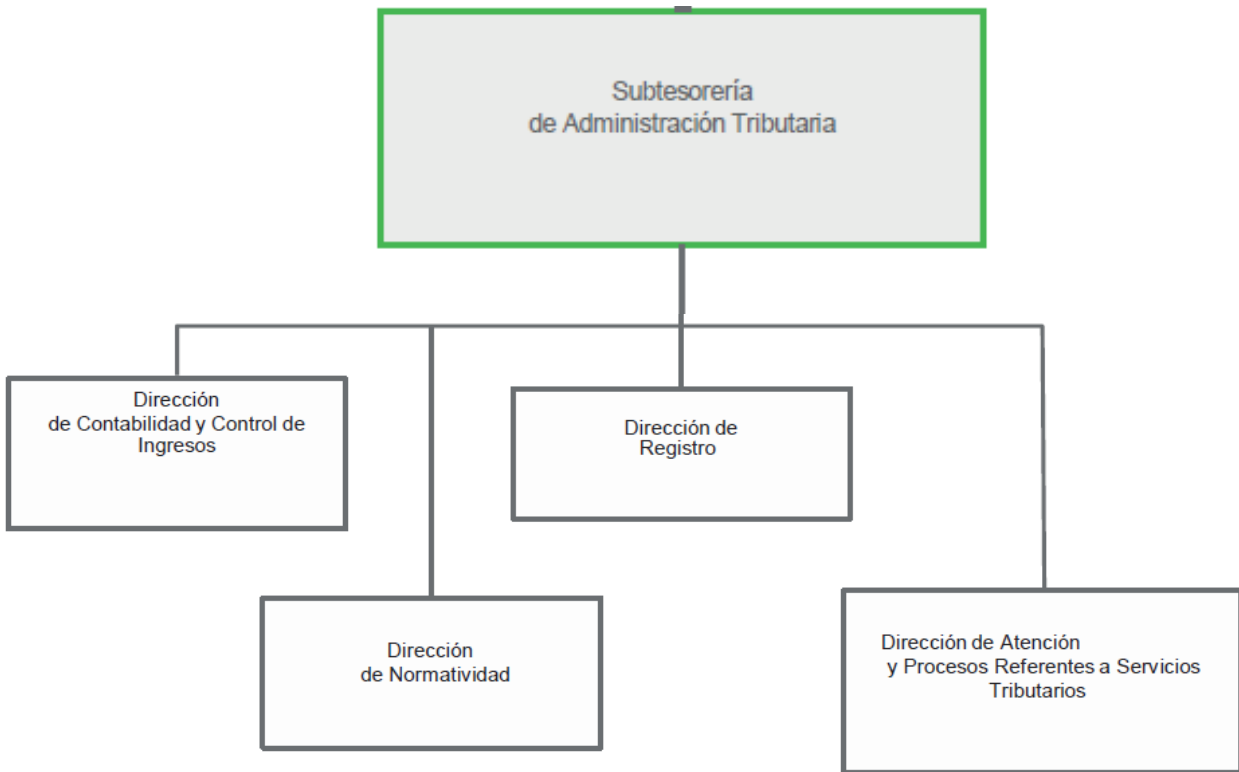
- ii. Jefatura de Unidad Departamental de Asuntos Devoluciones y Compensaciones derivadas de Juicios.

Gestionar la correspondencia de las instancias jurisdiccionales y de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, en materia de servicios al contribuyente, con la finalidad dar cumplimiento a los efectos de sentencia en los juicios Administrativos y de amparo., revisar los dictámenes de devolución y de compensación derivadas de Juicios.

En el Reglamento, así como en el Manual, también aparecen las siguientes AU:

- 1.5. Administraciones Divisionales de Operación Tributaria por Región; y
- 1.6. Administraciones Tributarias;

Esquema 3.4. Estructura organizacional de la Subtesorería de Administración para la Ciudad de México de la administración 2018-2024.



Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.

Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

A esta Subtesorería, le corresponde según el artículo 86 del Reglamento, las siguientes atribuciones que -a nuestra consideración- corresponden en materia de impuesto predial.

- I. Realizar los estudios del mercado inmobiliario, de la dinámica y las características físicas y socioeconómicas del territorio de la Ciudad de México para efectos de identificar, determinar y actualizar los valores catastrales de suelo y construcción;
- II. Definir y establecer la política tributaria para determinar tarifas y tasas impositivas en materia de los gravámenes ligados a la propiedad raíz;

III. Definir y establecer los criterios e instrumentos que permitan el registro y el empadronamiento de inmuebles, así como la actualización de sus características físicas y de valor, incluyendo en su caso, solicitudes de contribuyentes;

IV. Establecer y mantener actualizado el padrón cartográfico catastral de la Ciudad de México, así como el identificador único que relaciona todos los conceptos ligados a la propiedad raíz;

VIII. Participar en los convenios de colaboración técnica en materia de información geográfica, catastral, inmobiliaria y administrativa, con Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, para fortalecer el Sistema Cartográfico Catastral de la Ciudad de México y utilizarlo integralmente;

XV. Informar a la Subtesorería de Fiscalización y, en su caso, a la de Administración Tributaria, de la omisión o diferencias detectadas en el pago de créditos fiscales, como resultado de la revisión de las declaraciones del Impuesto Predial y del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y de los procesos de actualización catastral;

XVII. Establecer y validar la aplicación de los criterios y procedimientos para la emisión periódica de las Propuestas de Declaración de Valor Catastral y Pago del Impuesto Predial;

La estructura organizacional que ejecuta las atribuciones conferidas en el Reglamento para esta Subtesorería, así como la descripción de las funciones principales de cada puesto; son las siguientes:

a) Dirección de Procesos Cartográficos y Catastrales.

- Dirigir y controlar las solicitudes de los contribuyentes para la actualización en el padrón catastral, de los inmuebles ubicados en la Ciudad de México.
- Dirigir la mejora de la cartografía digital y la base de datos alfanumérica del padrón catastral de la Ciudad de México para actualización del padrón catastral y fiscal.
- Dirigir y controlar la revisión y atención de solicitudes de contribuyentes para actualización catastral y cartográfica correspondiente.
- Coordinar la atención de los requerimientos de información cartográfica catastral, de análisis a través de geotecnologías y requerimientos informáticos para brindar el apoyo

a las actividades que se desarrollan en las áreas de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

i) Subdirección de Evaluación Inmobiliaria de Campo.

- Analizar y coordinar, la distribución de la documentación recibida en la Dirección de Procesos Cartográficos Catastrales, relacionada con la práctica de levantamientos topográficos y estudios catastrales en campo.
- Coordinar la implementación y ejecución de los programas especiales que sean requeridos, para el aumento en la recaudación a partir de la información obtenida en campo.
- Coordinar el otorgamiento del apoyo terrestre necesario, para la realización de los levantamientos fotogramétricos en la Ciudad de México con fines de actualización catastral.

(1) Jefatura de Unidad Departamental de Administración de Trabajo de Campo.

- Realizar el análisis y control de la información proveniente de las Dependencias, organismos o contribuyentes en lo general para la programación y ejecución del trabajo de campo respectivo.
- Programar y ejecutar las verificaciones e inspecciones físicas para la atención de requerimientos de actualización catastral.
- Presentar un panorama de los posibles programas masivos para registrar todos estos cambios complejos en el padrón de contribuyentes, que requiere de acciones rápidas y eficientes para registrar todos estos cambios en el padrón de contribuyentes.

ii) Subdirección de Dictaminación y Actualización Catastral.

- Supervisar la depuración de información en el padrón catastral derivado de solicitudes de trámites catastrales realizadas por contribuyentes para actualización catastral.
- Supervisar la actualización gráfica y alfanumérica de los predios que conforman la Ciudad de México para emisión del dictamen correspondiente.

(1) Jefatura de Unidad Departamental de Mantenimiento Cartográfico Catastral

- Realizar la actualización y depuración del padrón cartográfico catastral de la Ciudad de México para consulta del contribuyente de su cuenta predial cuando así lo requiera.

- Atender los requerimientos en materia de información contenida en el padrón cartográfico catastral de la Ciudad de México para la actualización de datos solicitados por el contribuyente.

(2) Jefatura de Unidad Departamental de Dictaminación Catastral.

- Evaluar la actualización gráfica y alfanumérica de los predios que conforman la Ciudad de México para emisión del dictamen correspondiente
- iii) Subdirección de Inteligencia Geoespacial y Catastral.

- Coordinar, administrar y verificar permanentemente la sistematización y explotación los insumos cartográficos y datos estadísticos que sean obtenidos en los diferentes procesos de depuración y actualización catastral, para la correcta determinación de las contribuciones ligadas con la propiedad raíz.
- Garantizar el funcionamiento del equipo informático asignado a las áreas que integran la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, el cual soporta al sistema catastral de la Ciudad de México.

(1) Jefatura de Unidad Departamental de Sistemas Catastrales.

- Administrar la operación e implantación de medidas de seguridad de acceso al sistema catastral de la Ciudad de México.
- Verificar la operación del equipo de cómputo en el sistema informático de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

(2) Jefatura de Unidad Departamental de Geoinformática Catastral.

- Sistematizar y explotar la información catastral y cartográfica que permita su utilización para análisis o programación de actividades de actualización catastral.
- Generar aplicaciones informáticas para la sistematización de la información catastral, a solicitud de las unidades administrativas que conforman a la Subtesorería de Catastro y Padrón Catastral.

b) Dirección de Regulación de Padrón Catastral.

- Evaluar la aplicación de los criterios, normas, procedimientos conducentes y demás que se encuentren vigentes; en el reporte, control y actualización del padrón catastral para la actualización de datos.

- Controlar la determinación del valor catastral para autorizar el cálculo del impuesto predial.
- Determinar diferencias en el pago del impuesto predial para su requerimiento correspondiente a los contribuyentes.
 - i) Subdirección Técnica de Evaluación Catastral.
 - Evaluar y asegurar la operación y registro del padrón catastral para realizar la emisión del impuesto predial.
 - Analizar las declaraciones auto determinadas para verificar aquellas con diferencias en el pago del impuesto predial.
 - (1) Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación Técnica.
 - Analizar técnicamente la información contenida en el padrón fiscal del impuesto predial para la detección de inconsistencias.
 - Gestionar el acceso y consulta al archivo de concentración catastral, a fin de brindar atención a las solicitudes recibidas.
 - (2) Jefatura de Unidad Departamental de Administración De Emisión.
 - Realizar la emisión bimestral del Impuesto Predial para el cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes.
 - Consolidar y gestionar la información relacionada con el Padrón Fiscal del Impuesto Predial.
- ii) Subdirección de Regulación de Información Catastral.
 - Verificar el padrón catastral, la generación o modificación del impuesto predial en las cuentas prediales para la actualización de datos catastrales por trámites ingresados, o bien, por mandato de alguna instancia judicial.
 - Verificar la operación y funcionamiento del padrón catastral para la detección de inconsistencias.
 - (1) Jefatura de Unidad Departamental de Datos Técnicos Catastrales.
 - Registrar inmuebles constituidos bajo el régimen de propiedad en condominio para controlar el empadronamiento correspondiente.

- Detectar y depurar inconsistencias del padrón catastral para su modificación correspondiente.

(2) Jefatura de Unidad Departamental de datos Técnicos Fiscales.

- Atender las solicitudes de órganos político-administrativos de la Ciudad de México, así como de la Dirección de Procesos Cartográficos y Catastrales y la Dirección de Desarrollo Catastral para la actualización y depuración del padrón catastral.
- Informar las inconsistencias en el manejo, reporte y actualización del padrón catastral para su corrección.

c) Dirección de Desarrollo Catastral.

- Comunicar a las instancias de fiscalización, la omisión o diferencias de pago en el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles a cargo de los sujetos obligados.
- Coadyuvar el cobro de contribuciones de mejoras a cargo de los contribuyentes respectivos, derivado del beneficio obtenido en la realización de obras públicas.
- Determinar las propuestas de tarifas impositivas de las contribuciones relacionadas con la propiedad raíz.
- Controlar la elaboración y revisión de los avalúos presentados por los contribuyentes para actualizar las características físicas y de valor de sus inmuebles.
- Determinar las actualizaciones e incrementos a los valores unitarios de suelo y construcción, de conformidad con política tributaria.
- Consolidar las propuestas de tarifas impositivas de las contribuciones relacionadas con la propiedad raíz.
- Revisar la elaboración de las formas oficiales establecidas en el Código Fiscal de la Ciudad de México y demás formatos para trámites fiscales.

(1) Jefatura de Unidad Departamental de Normatividad Catastral.

- Diseñar la implementación de acciones y estrategias para la atención y revisión jurídica de los asuntos en materia de regulación catastral, provenientes de distintas instancias jurisdiccionales, así como de los Órganos de Control tanto Internos como Externos.
- Revisar los acuerdos de juzgados federales y locales del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, para atender la competencia de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

- Diseñar las formas oficiales establecidas en el Código Fiscal de la Ciudad de México y demás formatos para trámites fiscales.

(2) Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación Valuadora Inmobiliaria.

- Gestionar la autorización y/o actualización de sociedades civiles, sociedades mercantiles, instituciones de crédito, peritos auxiliares, peritos independientes y corredores públicos, para la práctica valuadora con fines fiscales.
- Realizar la revisión técnica de los avalúos catastrales con fines fiscales solicitadas por los contribuyentes para la actualización de datos catastrales.

ii) Subdirección De Información De Valores.

- Coordinar la aplicación de mecanismos enfocados a la determinación de bases impositivas de las contribuciones ligadas a la propiedad raíz y valores de suelo.
- Coordinar la recopilación, análisis y procesamiento de datos, para proporcionar información a las áreas de la Dirección de Desarrollo Catastral, que les sea útil para la toma de decisiones en su ámbito de responsabilidad.
- Coordinar los análisis en las actualizaciones e incrementos a los valores unitarios de suelo y construcción de la Ciudad de México, durante el ejercicio fiscal vigente, y en su caso de contribuciones de mayores.

(1) Jefatura de Unidad Departamental de Procesos Inmobiliarios de Integración y Valor.

- Generar los incrementos a los valores unitarios de suelo y de construcción de la Ciudad de México para actualización.

(2) Jefatura de Unidad Departamental de Análisis y Datos.

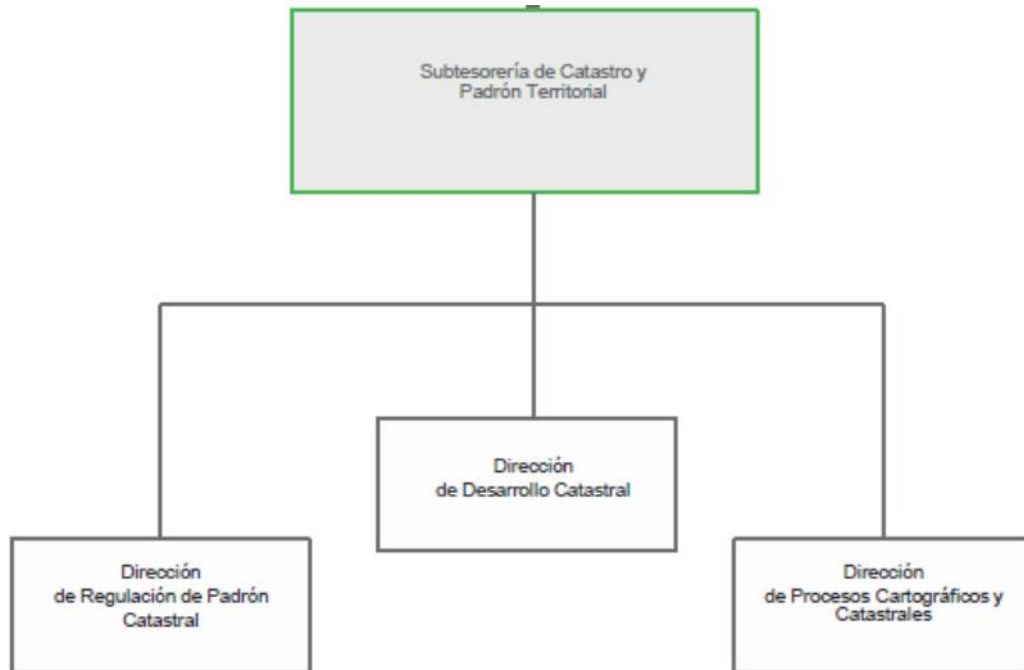
- Verificar el entero del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles declarado por parte de los contribuyentes obligados con la finalidad de comprobar el pago del impuesto.
- Formular las reformas a las de tarifas impositivas de las contribuciones relacionadas con bienes inmuebles para su actualización en la legislación tributaria local.

iii) Subdirección De Servicios A Contribuyentes.

- Supervisar la asesoría otorgada a los contribuyentes que lo soliciten para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y realización de trámites vinculados con las mismas.

- Coordinar el flujo de información que ingresa a la Oficialía de Partes de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial para atender las diversas peticiones de contribuyentes, dependencias y organismos de la Administración Pública Local y Federal de la Ciudad de México.
- Consolidar y analizar los trámites que fueron efectuados en materia de servicios catastrales para informar al contribuyente la procedencia de la solicitud.
 - (1) Jefatura de Unidad Departamental de Administración de Solicitudes Catastrales.
- Coordinar los módulos de atención de servicios al contribuyente para garantizar las solicitudes de trámite.
- Atender la recepción de trámites catastrales de peticiones de contribuyentes, dependencias y organismos de la Administración Pública Local y Federal de información que ingresa a la Oficialía de Partes de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
- Analizar y cuantificar mensualmente los trámites que fueron efectuados en materia de servicios catastrales.
 - (2) Jefatura de Unidad Departamental de Evaluación Técnica y Jurídica de Solicitudes Catastrales.
- Controlar el flujo del ingreso de trámites de contribuyentes para canalizarlos a las áreas correspondiente de la Subtesorería de Catastro y Padrón territorial para su ejecución técnica.

Esquema 3.5 Estructura organizacional de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial de la Ciudad de México para la administración 2018-2024.



Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.

Estas unidades administrativas (UA) y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo (encargadas de la asistencia a las UA) cuentan con manuales administrativos y de operación que fijan las características con las que deben ejecutar las atribuciones establecidas en la Ley y el Reglamento, particularmente.

Una vez realizado el recorrido en la estructura organizacional encargada de determinar y realizar el cobro del impuesto predial, es momento de realizar un análisis acerca de la manera en que se determina el cobro del impuesto predial. Y es a través de lo establecido en el *Código Fiscal para la Ciudad de México* (en adelante; el Código) que se establecen los lineamientos que, en seguida mostraremos por medio de un ejemplo que la misma Tesorería desarrolla y, posteriormente -aplicando estos elementos- tomaremos un caso en la alcaldía de Cuajimalpa.

¿Cómo se calcula el impuesto predial?

Como ya se mencionó, el Código establece los lineamientos que indican que la base para impuesto predial es el *Valor catastral* del inmueble el cual es determinado mediante la aplicación de valores unitarios al suelo y a la construcción edificada en el predio, siendo estos sus dos principales componentes. Dentro de la Tesorería de la Ciudad, la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, es la encargada de determinar el monto a cobrar del impuesto predial. Con base en la simulación realizada por dicha Subtesorería (disponible en la página de internet de la Secretaría de Administración y Finanzas -SAF-), analizaremos la forma en que se determina el monto, en el caso de un predio en Cuajimalpa. Por medio de una simulación que proporciona la Tesorería (exponiendo una simulación de un predio en la alcaldía de Coyoacán) la tomaremos como base para el cálculo del impuesto predial en un caso particular de la alcaldía de Cuajimalpa -actualizando los datos al 2019-. La simulación será reproducida tal cual aparece en la página de internet y, entre cada punto, iremos mostrando el ejemplo del caso Cuajimalpa que estará encerrado en cuadros de color azul.

Simulación de la Subtesorería en contraste con el ejemplo Cuajimalpa:

Valor del suelo:

1.- Según la ubicación de los inmuebles, existen tres tipos de colonia catastral:

- Colonia catastral tipo *área de valor*, grupo de manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria.
- Colonia catastral tipo *enclave de valor*, porción de manzanas o conjunto de lotes de edificaciones de uso habitacional, que cualitativamente se diferencian plenamente del resto de los lotes o manzanas del área en que se ubica.
- Colonia catastral tipo *corredor de valor*, son los colindantes con una vialidad pública que por su mayor actividad económica repercute en un mayor valor comercial del suelo, independientemente de su acceso o entrada principal.

2.- De acuerdo a la Delegación, determine si el inmueble se encuentra en algún área de valor o enclave de valor o corredor de valor, y ubique el valor unitario del suelo que le corresponde.

Tabla 4.7 Valores de Suelo Tipo Corredor.

VALORES DE SUELO PARA LAS COLONIAS CATASTRALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. TIPO CORREDOR, DELEGACIÓN 4 COYOACÁN

Clave de Corredor	Nombre de la vía y tramo que comprende	Valor Unitario \$/M2
C-04-A	Eje 1 Ote. Calz. Canal de Miramontes De: Pirámide de la Luna A: Calzada del Hueso	5,294.47

Fuente: Secretaria de Administración y Finanzas. Disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

3.- Si no se encuentra en un enclave o corredor, puede localizar el valor del suelo con la región y manzana del inmueble con el número de su cuenta predial, conforme a las tablas que correspondan a la Delegación en que se encuentre ubicado su inmueble.

Imagen 4.1 Cuenta predial.

Ejemplo:



Fuente: Secretaria de Administración y Finanzas. Disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

Ejemplo Cuajimalpa.

Número de cuenta predial.

056 582 07 000-1

Región catastral

Manzana catastral

No. de lote en la manzana



Suponiendo que corresponde a un inmueble con las siguientes características:

Tipo: **Habitacional**

Pisos: **2 niveles**

Clase: **4**

Superficie del terreno: **500 m2**

Superficie de construcción: **400 m2**

Antigüedad: **10 años**

Ejemplo Cuajimalpa.

Tipo: **Habitacional**

Pisos: **2 niveles**

Clase: **3**

Superficie del terreno: **401.48 m2**

Superficie de construcción: **587.09 m2**

Antigüedad: **22 años**

Proceda a localizar el valor del suelo por M2 de su inmueble, de la siguiente manera:

a) En el renglón donde se encuentra la región y manzana de su inmueble, podrá usted localizar en la cuarta columna, el valor unitario por metro cuadrado que le corresponde.

Tabla 4.8 Valores Unitarios. Tipo aérea delegación Coyoacán.

VALORES UNITARIOS DE SUELO PARA LAS COLONIAS CATASTRALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. TIPO ÁREA DELEGACIÓN COYOACÁN							
Región	Manzana	Colonia Catastral	Valor \$/m ²	Región	Manzana	Colonia Catastral	Valor \$/m ²
159	539 a 540	A040422	1,364.39	159	542 a 544	A040422	1,364.39
159	545 a 546	A040023	1,312.53	159	550 a 559	A040194	1,364.39
159	560 a 560	A040393	4,752.96	159	577 a 577	A040283	5,231.16

Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas. Disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

Ejemplo Cuajimalpa.

Tabla 4.9 Valores Unitarios de suelo; Granjas Navidad Cuajimalpa.

Valores Unitarios de Suelo para las Colonias Catastrales 2019.			
Región	Manzana	Colonia catastral	Valor \$/m ²
056	582	A050172	\$2,249.26

Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas. Elaboración propia

b) Multiplique el número de metros cuadrados del terreno del inmueble por el valor unitario que le corresponde, obtendrá así el valor del suelo.

Ejemplo:

Valor Unitario por m2 del suelo	\$ 4,752.96
Superficie de terreno por m2	<u>X 500</u>
Valor del Suelo	\$ 2'376,480.00

Ejemplo Cuajimalpa.

Valor Unitario por m2 del suelo	\$ 2,249.26
Superficie de terreno por m2	<u>X 401.48</u>
Valor del Suelo	\$ 903,032.90

VALOR DE LA CONSTRUCCION:

Tipo: Corresponde al uso del inmueble y al número de **niveles o pisos** que tenga la casa o el edificio donde se encuentre el departamento.

Clase: Son las características propias de sus **espacios, servicios, estructuras y acabados**. Se clasifican en:

HABITACIONAL

En el caso de que el uso genérico del inmueble sea habitacional, se identifican las características de la construcción en la "Matriz de Características" para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional y se utilizan los puntos aplicables en la "Matriz de Puntos" para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional, conforme al procedimiento señalado en el Artículo Vigésimo Primero Transitorio del Código Fiscal de la Ciudad de México. Para la vivienda multifamiliar, la superficie de construcción que se debe considerar como referencia para determinar la clase, es la que resulte de dividir la superficie total, incluyendo las áreas de uso común, entre el número de unidades familiares. No se consideran en este caso los inmuebles sujetos a régimen condominal.

Tabla 4.10 Valores Unitarios de las Construcciones.

VALORES UNITARIOS DE LAS CONSTRUCCIONES \$/M2

(HABITACIONAL)

H HABITACIONAL	02 1 A 2	1	1,440.78
		2	2,195.55
		3	3,555.50
		4	4,789.96
		5	7,929.40
		6	11,258.41
		7	12,904.19

Fuente: Secretaria de Administración y Finanzas. Disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

Ejemplo Cuajimalpa.

Tabla 4.11 Valores Unitarios de las construcciones; Granjas Navidad.

Valores Unitarios de las construcciones				
Uso/Clave	Rango/ Clave	Numero de niveles	Clase	Valor \$/
Habitacional	02	1 a 2	1	1,515.84
			2	2,309.94
			3	3,740.74
			4	5,039.52
			5	8,342.52
			6	11,844.97
			7	13,576.50

Fuente: Código Fiscal de la Ciudad de México y Finanzas. Diseño propio.

d) Una vez identificado el valor unitario que le corresponde, multiplíquelo por el número de metros cuadrados de construcción y obtenga así el valor de la construcción.

Valor Unitario por m2 de la construcción	\$ 4,789.96
Número de m2 construidos del inmueble	<u>X 400</u>
Valor la Construcción	\$ 1,915,984.00

Ejemplo Cuajimalpa.

Valor Unitario por m2 de la construcción	\$ 3,740.74
Número de m2 construidos del inmueble	<u>X 587.09</u>
Valor la Construcción	\$ 2,196,151.04

e) Usted puede restar al valor catastral de la construcción un 0.8% por cada año transcurrido, desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado a por lo menos un 30% de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble para conservarlo en buen estado. Esta reducción no podrá ser mayor a un 40%.

Valor Unitario por m2 de la construcción	\$ 1,915,984.00
Última remodelación o antigüedad, 10 años. Descuento (8%)	<u>\$ - 153,278.72</u>
Valor la Construcción	\$ 1,762,705.28

Ejemplo Cuajimalpa.

Valor Unitario por m2 de la construcción	\$ 2,196,151.04
Última remodelación o antigüedad, 22 años. Descuento (17.6%)	<u>\$ - 386,522.58</u>
Valor la Construcción	\$ 1,809,628.46

f) Ahora sume los valores obtenidos:

Valor del Suelo	\$ 2,376,480.00
Valor de la Construcción	\$ + <u>1,762,705.28</u>
Valor Catastral del Inmueble	\$ 4,139,185.28

Ejemplo Cuajimalpa.

Valor del Suelo	\$ 903,032.90
Valor de la Construcción	\$ + <u>1,809,628.46</u>
Valor Catastral del Inmueble	\$ 2,712,661.37

g) Para calcular el impuesto bimestral, ubique su inmueble de acuerdo al valor catastral contenido en la tarifa (columnas 2 y 3). Al ejemplo le corresponde el **Rango "N"**.

Tabla 4.12 Tarifa del Impuesto Predial.

TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL				
Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior
A	\$0.11	\$171,659.02	\$178.92	0.01693
B	171,659.03	343,317.53	207.98	0.03228
C	343,317.54	686,636.36	263.39	0.10089
D	686,636.37	1,029,953.87	609.76	0.12380
E	1,029,953.88	1,373,272.71	1,034.79	0.12697

TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL

F	1,373,272.72	1,716,590.23	1,470.70	0.14757
G	1,716,590.24	2,059,907.73	1,977.34	0.15251
H	2,059,907.74	2,403,226.59	2,500.93	0.16663
I	2,403,226.60	2,746,544.10	3,073.00	0.17427
J	2,746,544.11	3,089,862.96	3,671.30	0.17934
K	3,089,862.97	3,433,180.45	4,287.01	0.18486
L	3,433,180.46	3,776,497.98	4,921.67	0.18988
M	3,776,497.99	4,120,143.77	5,573.56	0.20059
N	3,776,497.99	4,120,143.77	5,573.56	0.20059
O	12,360,429.99	26,015,421.90	24,111.34	0.21671
P	26,015,421.91	En adelante	53,703.07	0.22529

Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas. Disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

Rango	Couta
A	\$46.00
B	\$54.00
C	\$ 65.00
D	\$ 78.00

Ejemplo Cuajimalpa.

Tabla 4.13 Tarifa de Impuesto Predial; Granjas Navidad.

Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior
I	\$2,528,434.71	\$2,889,639.05	\$3,233.10	0.17427

Fuente: Código Fiscal de la Ciudad de México y Finanzas. Diseño propio.

h) Valor Catastral del Inmueble	\$ 4,139,185.28
Menos “Límite Inferior del Valor Catastral del Inmueble”,	<u>\$ - 4,120,143.78</u>
del rango que le corresponda.	\$ 19,041.50

Ejemplo Cuajimalpa.

Valor Catastral del Inmueble	\$ 2,712,661.37
Menos “Límite Inferior del Valor Catastral del Inmueble”,	<u>\$ - 2,528,434.71</u>
del rango que le corresponda.	\$ 184,226.66

i) El resultado se multiplica por el “ Porcentaje para	\$ 19,041.50
Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior”, señalado	X <u>0.21660</u>
en el mismo renglón, en la columna 5.	

Ejemplo Cuajimalpa.

El resultado se multiplica por el “ Porcentaje para	\$ 184,226.66
Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior” , señalado	<u>X 0.17427</u>
en el mismo renglón, en la columna 5.	32105.18

j) Al resultado se suma la “ Cuota Fija ” señalada en el mismo	\$ 41.24
renglón en la columna 4 y obtendrá el impuesto bimestral.	+ <u>6,262.88</u>
Impuesto a pagar por un Bimestre	\$ 6,304.12
Impuesto a pagar por un Bimestre redondeado	\$ 6,304.00

Ejemplo Cuajimalpa.

j) Al resultado se suma la “ Cuota Fija ” señalada en el mismo	\$ 321.05
renglón en la columna 4 y obtendrá el impuesto bimestral.	+ <u>\$3,233.10</u>
Impuesto a pagar por un Bimestre	\$ 3554.15
Impuesto a pagar por un Bimestre redondeado	\$ 3554.00

k) Si usted desea hacer su pago anual, multiplique su	\$ 6,304.12
impuesto bimestral por 6	X 6
Impuesto anual	\$ 37,824.72

Ejemplo Cuajimalpa.

k) Si usted desea hacer su pago anual, multiplique su	\$ 3,554.00
impuesto bimestral por 6	X <u>6</u>
Impuesto anual	\$ 21,324

Lo anterior fue una simulación que la Tesorería proporciona en su página de internet (donde, de resume el procedimiento para el cálculo del monto del predial) a acompañada de un ejemplo particular; un caso en Cuajimalpa (en la colonia Granjas Navidad.) Pudimos comprobar que, el cálculo que realizamos en el ejemplo de Cuajimalpa, coincide con los datos de la boleta predial del domicilio. En el caso de la simulación, pudimos encontrar algunos errores al en los cálculos, sin embargo, la simulación cumple con el finde resumir lo que viene en el *Código Fiscal de la Ciudad de México*.

Analizada la forma en que se determina el cobro del impuesto predial, es momento de irnos a las cifras relacionadas al ingreso en materia de impuesto predial en la Ciudad de México. Pues, estas cifras son el resultado de la ejecución de las atribuciones de los funcionarios que ocupan un puesto en la administración pública, concretamente en el impuesto predial. Siendo estas el reflejo de la práctica gubernamental.

Comenzamos por exponer que, en la Ciudad de México, existe un padrón fiscal del impuesto predial que, corresponde, al número de cuentas (es decir, al número de predios con una cuenta predial asignada) registrados ante la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial. es

importante aclarar que es el total de toda la ciudad, dejando de lado cuántos existen por alcaldía, pues a través de la solicitud de información con número de folio esa información 0106000574519 no se tiene (no se cuenta) en la Dirección de regularización del Padrón Catastral.

Cuadro 4.1 Padrón Fiscal de contribuyentes del pago del impuesto predial.

Padrón Fiscal del Impuesto Predial
2,304,791

Fuente: Solicitud Infomex con número de folio 0106000574519

En el periodo comprendido para esta investigación por el padrón fiscal del impuesto predial ha recaudado un monto total (todo lo recaudado por Alcaldías) de:

Tabla 4.14 Ingresos por año de impuesto predial en la Ciudad de México.

Predial	
Año	Importe.
2009	6,974,733,762.49
2010	8,236, 661,932.59
2011	8,356, 511,35.55
2012	10, 479, 069, 877.59
2013	10, 344,662, 947.69
2014	11, 511, 561, 769.85
2015	13, 931,279, 420.22
2016	13, 657,193, 084.57
2017	15, 072, 54, 243.00
2018	17, 449,595,581.29
Enero-junio 2019	14, 097, 942, 501.73

Fuente: Solicitud Infomex con número de folio 0106000574519

En la tabla anterior podemos observar que, del año 2009 al 2019 existe un incremento de \$7,123.208,739 un incremento del 202.12% en los ingresos provenientes del impuesto predial. Esto es mayor al aumento de la inflación de 48.45% en este mismo periodo de tiempo. También se muestra que el incremento en los ingresos ha sido progresivo. En todos los años aumento el ingreso aceptación de los años 2013 y 2016, sin embargo, los ingresos con sus años anteriores correspondientes no son muy drásticos; la recaudación no fue tan mínima.

En esta parte, también podemos contrastar, lo que el gobierno esperaba recibir de impuesto predial a lo que, realmente recaudo en cada año. Recorremos que las estimaciones del gobierno en términos de recaudación aparecen establecidos o proyectados en la Ley de Ingresos de la Ciudad. Dichos datos nos expresan que, en el año 2009 el gobierno de la ciudad estimaba recaudar \$ 6,897,696,219 y -como se muestra en la tabla- se recaudaron \$6, 974, 733, 762.49; existiendo un aumento entre lo esperado y lo recaudado de \$ 77, 037, 543.49 para ese año. En el caso del año 2019, se espera una recaudación de \$16, 973, 460,914. Como se muestra en la tabla, de enero a junio se tiene una recaudación registrada de \$14, 097, 942, 501.73, faltando más de \$2, 875, 518, 412 para superar la cifra estimada de recaudación.

Esto nos reporta que, el índice de pago (índice que refleja que porcentaje del padrón catastral ha cumplido con el pago del impuesto) se ha mantenido por arriba de 62% en los últimos 10 años. Aunque la recaudación, en términos de estas cifras, es “aceptable”; aún hay un rezago en el pago del impuesto, pues el 38% del padrón catastral de los últimos diez años no ha pagado el impuesto predial.

Tabla 4.15 Índice de cumplimiento de pago.

Índice de Cumplimiento de Pago	
Ejercicio Fiscal	Porcentaje del Cumplimiento
2009	63.90%
2010	62.40%
2011	65.63%
2012	62.49%
2013	62.38%

2014	62.91 %
2015	64.77%
2016	63.09 %
2017	63.22%
2018	64.29%
2019	62.59%

Fuente: Información obtenida a través de una solicitud de infomex con foli0106000574519

Si en términos generales, la recaudación se ha mantenido estable, no ha logrado superar ese índice de cumplimiento de pago. Generando que no sea eficiente la recaudación. Ahora bien, de ese monto total recaudo -siendo la sumatoria de lo aportado por cada Alcaldía- es importante conocer el monto y el porcentaje de participación por alcaldía. Lo que nos arroja los siguientes datos:

Tabla 4.16 Recaudación de impuesto predial por Alcaldía.

Alcaldía	Pago	% De pago
Miguel Hidalgo	3, 404, 635, 035. 48	19.51
Cuauhtémoc	2, 299, 860, 767. 29	13.18
Álvaro Obregón	2, 267,431, 763. 78	12.99
Benito Juárez	1, 837, 399, 877. 76	10.53
Cuajimalpa de Morelos	1, 673, 880, 733. 97	9.59
Coyoacán	1, 240, 282, 482. 04	7.11
Tlalpan	997, 172, 123. 32	5.71
Iztapalapa	867, 605, 182. 38	4.97
Gustavo A. Madero	829, 210, 127. 34	4.75
Azcapotzalco	745, 638, 295. 25	4.27
Venustiano Carranza	374, 901, 715. 22	2.15
Iztacalco	331, 929, 198. 96	1.90
Magdalena Contreras	252, 738, 253. 93	1.45
Xochimilco	209, 381, 520. 17	1.20

Tláhuac	107, 098, 381. 86	0.61
Milpa Alta	10, 430, 141. 25	0.05
Total	17, 449, 595, 600. 17	100.0

Fuente: Solicitud de Infomex con número de folio 0106000574519

Con los datos de la alcaldía de Cuajimalpa, podemos obtener un aproximado -un promedio- de lo que cada colonia y pueblo en Cuajimalpa aporta en materia de impuesto predial. Lo que nos daría la cifra de \$37,197,349.64 aportado por colonia. También, cabe resaltar que Cuajimalpa esta entre las cinco alcaldías que más contribuye con el pago del impuesto predial, contribuyendo con el 9.59% del total recaudado por las alcaldías. A comparación de Magdalena Contreras -que se encuentra en la zona poniente de la Ciudad al igual que Cuajimalpa- que aporta el 1.45% del total de la Ciudad. Las cinco alcaldías que más aportan ingresos en materia de impuesto predial contribuyen con el 65.8% del total recaudado. Estas alcaldías tienen la característica de estar situadas en el centro y poniente de la Ciudad, además de compartir fronteras. El porcentaje restante (el 34.2%) corresponde a las demás alcaldías. Este porcentaje se acerca al expresado en la tabla 6, sobre aquellos contribuyentes que no cumplen con el pago del impuesto (el 38% aproximadamente).

En la Ley de egresos 2009 de la Ciudad, se le asignaron a Cuajimalpa de Morelos un total de \$741,535,089.99 para la Ley de Egresos 2019, se le asignaron \$1,738,343,926 casi el mismo número que recaudó en impuesto predial, mientras que a la alcaldía Iztapalapa se le asignaron \$ 5,853,261,734 mientras que esta alcaldía contribuyo con \$ 867, 605, 182. 38 teniendo una asignación mayor de recursos que la cantidad que recauda de predial; para ser exactos \$4, 985, 656, 552 más.

La opinión de “los de adentro”.

Es importante conocer, más allá de la opinión, la experiencia en el ámbito del predial de aquellos encargados de realizar el cobro, por ello por medio de una entrevista al Director de Normatividad de la Subtesorería de Administración Tributaria; Lic. Jesús Ledesma. nos adentramos a conocer como el factor humano, el encargado de ejecutar las atribuciones que la ley confiere; permite el funcionamiento del entramado organizacional. La entrevista fue realizada en las oficinas de la

Subtesorería. Lo más relevante en esta entrevista fue que, a diferencia de Huixquilucan, no se permitió grabar la conversación. A continuación, mostramos el guion de la entrevista con la respuesta del Director de Normatividad.

1.- ¿Cuáles son sus principales funciones como Tesorero y, particularmente, en materia de impuesto predial?

El Director de Normatividad comentó que: “No hay una normatividad dirigida específicamente al predial, todo es por medio del Código fiscal y las atribuciones que la Ley y el Reglamento le confiere al Tesorero para los ingresos en general de la Ciudad. Se le da el tratamiento como a otros ingresos” (Ledezma, 2019).

Principalmente, nos comentó que se “consume” la información que trabaja y elabora la Subtesorería de Catastro. Esta es proporcionada a la Subtesorería de Administración Tributaria. Lo que, en breve, resume: “Consumimos la información de Catastro” (Ledezma, 2019).

2.- Anteriormente ¿A ocupado el puesto de Tesorero en el municipio (o la CDMX) o en otra organización?

Jesús Ledezma, mencionó que no ha ocupado el puesto de tesorero. Que tiene 7 años de experticia en el servicio público y en particular en la tesorería. Que su principal objetivo es servir a la ciudadanía, pero que, no descarta en algún momento, si se da la oportunidad; llegar al puesto.

3.- ¿Cuál es el marco legal y organizacional de la Tesorería?

Nos describió un panorama general comenzando por la CPEUM, en posterior; la Constitución de la Ciudad y terminó por mencionar el Código Fiscal y los manuales administrativos de la dependencia.

4.- ¿Cuáles son los retos a los que se ha enfrentado durante su administración?

Comentó, Ledezma que cada año aumentan los ingresos en materia de impuesto predial. Y esto se debe, principalmente, por los programas de regularización de adeudos. También a que, los impuestos se actualizan con base al Índice de Nacional de Precios al Consumidor.

5.- ¿Cuáles son las principales problemáticas que ha detectado como funcionario para determinar el monto del impuesto?

Algo relevante fue que no consideran que existan problemas para recaudar el impuesto, pues: “tenemos uno de los mejores sistemas de toda la república para recaudar impuestos, en especial el predial. Sin embargo, podemos decir que, en menor escala, un problema podría ser aquellos propietarios que meten amparos contra el impuesto predial” (Ledezma, 2019). También, añadió que: “podemos decir que en el caso de la Ciudad el valor de mercado y el valor catastral empatan, así que consideramos que no existen problemas para la recaudación” (Ledezma, 2019).

6.- ¿Ha propuesto o realizado modificaciones que permitan mejorar la determinación del monto del impuesto?

Un dato relevante fue que, como describió Ledezma: “Si, de hecho, en el año 2008 (aproximadamente) se modificó la ley, en especial el *Factor 10* donde se calculaba el predial con base en la renta, es decir que aquellos inmuebles que estaban rentados, se les cobraba más. Pero fue declarado inconstitucional” (Ledezma, 2019).

7.- ¿Cuáles son las principales problemáticas para recaudar el impuesto?

Así como para determinar, comentó Ledezma, no tenemos problemas, igual para la recaudación. Cada vez es más fácil pagar a través de los auxiliares de la tesorería (las tiendas de autoservicios) con los que se tienen convenios.

8.- ¿Ha propuesto o realizado modificaciones que permitan mejorar la recaudación del impuesto?

Nos enlisto Ledezma las acciones que han implementado como:

- Modificaciones operativas de las áreas de la Subtesorería.
- Apoyo más en la tecnología.
- Simplificación normativa a través de la Dirección de Normatividad (única en toda la estructura de la Tesorería y Subtesorerías
- Reducción en un 30% de procedimientos administrativos (en tramites).
- No depender mucho del factor humano.

9.- ¿Es poco lo recaudado a través del impuesto predial a comparación de lo recaudado a través de otros impuestos e ingresos?

Como Respuesta, Ledezma aporó que: “No. Es de los más fuertes después del impuesto a Nominas” (Ledezma, 2019).

10.- Han recibido quejas por parte de los propietarios por el monto que deben pagar del impuesto predial?

Ledezma, aclaró que: “Nosotros no, ya que solo ejecutamos. Catastro es el encargado de la atención al contribuyente en cuestiones del predial” (Ledezma, 2019).

11.- Lo recaudado a través del impuesto predial ¿Está “etiquetado” (destinado) para algún rubro, específicamente a las políticas públicas?

No, porque son autogenerados de aplicación automática. Y explico que lo recaudado se va a una especie de “cuenta general”.

12.- ¿A dónde se dirige lo recaudado a través del impuesto predial?

Nuevamente nos aclaró que, la autoridad determina la efectividad, ese etiquetado y que se destina a lo general.

13.- ¿Considera que, con lo recaudado a través del impuesto predial, se podrían financiar las políticas públicas locales?

Nos aclaró que: “Así se hace, no solo con el predial, sino con la suma de todo lo recaudado” (Ledezma, 2019.)

14.- ¿Qué opina sobre transferir algunas competencias a las alcaldías para que apoyen en cuestiones que favorezcan la determinación y recaudación del impuesto predial?

Ante esta última pregunta, de manera contundente menciono que:” No le veo por qué hacerlo. Ya existió una iniciativa por parte del PAN para que las delegaciones, en aquel entonces, pudieran quedarse con el predial, pero fue una propuesta muy inconsistente. Además, que, nosotros conocemos a nuestro personal, extender facultades a las Alcaldías, se prestaría para incrementar la corrupción al no conocer al personal, por ejemplo, que hace los levantamientos de las características de los predios” (Ledezma, 2019).

4.4. ¿Cuál tiene la mejor estructura de gestión?

Una vez descritas las características geográficas y socioeconómicas de Cuajimalpa y Huixquilucan, al igual que la descripción de las Tesorerías -su estructura organizacional y sus atribuciones- es momento de hacer un ejercicio de comparación para contestar la pregunta que caracteriza este apartado ¿Cuál tiene la mejor estructura de gestión? Tomando como enfoque el Nuevo servicio Público (NSP). Conocer cuál se acerca más a este enfoque de gestión.

Con base a lo desarrollado por Roth Deubel, en su trabajo *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*, recuperamos elementos de su propuesta comparativa sobre las perspectivas de gestión pública, en particular; la referente al Nuevo Servicio Público añadiendo características relacionadas a los objetivos de esta investigación. De forma tal que, en el siguiente cuadro buscamos realizar una comparación entre la gestión del impuesto predial en Cuajimalpa y Huixquilucan.

Cuadro 4.2. Análisis comparativo de la gestión pública local desde la perspectiva del Nuevo Servicio Público.

Características NSP	Cuajimalpa. (Tesorería de la Ciudad de México)	Huixquilucan. (Tesorería Municipal)
Bases legales.	-Constitución de la Ciudad -Código Fiscal de la Ciudad	-CPEUM -Ley Orgánica de los municipios del Estado de México.
Tipo de gobierno.	Centralizado. El gobierno de la Ciudad determina, realiza y administra el impuesto predial	Municipal (Federalizado). El gobierno del ayuntamiento determina, realiza y administra el impuesto predial.
Concepciones del interés público: Interés público como resultado del diálogo	AUSENTE. El interés público está determinado por la ley. A través de la entrevista se demostró que solo se busca cumplir ante los legisladores y no los Ciudadanos.	AUSENTE. Al igual que en la Ciudad de México, el interés público está determinado por la ley. A través de la entrevista se demostró que solo se busca cumplir ante los legisladores y no los Ciudadanos. Sin embargo, hay

sobre valores compartidos		una preocupación por que el impuesto sea justo.
¿Ante quién responden los funcionarios públicos?: Ciudadanos	AUSENTE: los trabajadores responden a los legisladores y a sus superiores en la estructura organizacional.	AUSENTE: los trabajadores responden a los legisladores y a sus superiores en la estructura organizacional.
Rol del gobierno: Negociar y mediar entre los diferentes intereses de la ciudadanía, crear valores compartidos	AUSENTE. Los funcionarios solo se preocupan por cumplir lo establecido por la ley. La participación del ciudadano se resume solo en asuntos de quejas o inconformidades.	AUSENTE: La participación del ciudadano está abierta. Sin embargo, no hay una comunicación que facilite la participación del ciudadano en la determinación del impuesto.
Mecanismos previstos para lograr los objetivos: Construir coaliciones de actores públicos, privados y ong's para encontrar soluciones compartidas a necesidades	PRESENTE: hay participación de ciudadanos al contribuir con su pago. Sin embargo, por parte de las asociaciones civiles y ong's no hay participación en la determinación del impuesto. En la cuestión del cobro existe una participación de los privados para auxiliar en el cobro y facilitar su ejecución.	PRESENTE: hay participación de ciudadanos al contribuir con su pago. Sin embargo, por parte de las asociaciones civiles y ong's no hay participación en la determinación del impuesto. En la cuestión del cobro existe una participación de los privados para auxiliar en el cobro y facilitar su ejecución.
Rendición de Cuentas: Múltiple - leyes, valores comunes, normas políticas, profesionales	PRESENTE: Se cuenta con una ley de transparencia y acceso a datos. El acceso a datos es por medio de plataformas electrónicas. Los tiempos en responder por parte del gobierno son cortos. Se cuenta con información	AUSENTE: Presenta ineficiencias en el acceso a datos, así como para facilitarlos a través de sus portales en línea. Se cuenta con una ley de transparencia y acceso a datos. No cuentan con la información desagregada.

e intereses ciudadanos	desagregada sobre el impuesto predial	
Estructura administrativa asumida: Colaborativa	PRESENTE: Tanto la Subtesorería de Administración Tributaria como la de Catastro y Padrón Territorial trabajan en constante colaboración para la determinación y posteriormente para ejecutar el cobro.	AUSENTE: Los canales de comunicación entre la Subtesorería de Administración Tributaria y la Dirección de Registro de Patrimonio Público y del Catastro, son muy estrechos.
Bases motivacionales de los funcionarios públicos: Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad.	PRESENTE: Con base en la respuesta de nuestro entrevistado, se considera la principal motivación -para cumplir con sus funciones -al ciudadano.	PRESENTE: Con base en la respuesta de nuestro entrevistado, buscan que el ciudadano tenga un cobro más justo, siendo esta la motivación de atención al ciudadano.
Recaudación: apegada a los principios de equidad y justicia.	AUSENTE: Existe una inequidad, pues los recursos contribuidos por Cuajimalpa se destinan a la Ciudad en general y, se le asigna a Cuajimalpa la misma cantidad recaudada. Mientras que otras alcaldías se les asigna más presupuesto del que contribuyen. A esto le añadimos la opinión de los propietarios encuestados donde el 83% considera que el cobro es excesivo.	PRESENTE: Lo que recauda el municipio es administrado por el municipio. Siendo para los contribuyentes.
Aprovechamiento de los recursos: gobernanza como	AUSENTE. No se integra al propietario en la toma de decisiones.	AUSENTE: No se integra al propietario en la toma de decisiones.

pilar para la toma de decisiones.

Fuente: Roth Deubel, 2018. Elaboración propia.

El cuadro anterior nos permitió observar lo siguiente. Comenzando con la gestión de Cuajimalpa, podemos observar que -de los 9 elementos que caracterizan a una gestión bajo el enfoque del NSP- 4 se encuentran presentes y 5 ausentes. Para el caso de la gestión de Huixquilucan, podemos encontrar 3 elementos presentes y 6 ausentes. Con base en lo anterior, la Tesorería de la Ciudad es la gestión que más se acerca al NSP.

Tener un tipo de gobierno más federalizado en el caso de Huixquilucan, supondría que la gestión se acercaría más al NSP. Sin embargo, la tesorería de Huixquilucan, se encuentra alejada del NSP. En cuestiones fundamentales como el manejo de información; carecen de ello, haciendo que se alejen del NSP. Lo que nos lleva a decir que un sistema federalizado en materia de impuestos no garantiza alcanzar al NSP como nuevo enfoque de la administración.

En el caso de la Cuajimalpa, -a pesar de ser la gestión más encaminada a alcanzar el NSP- lo que hace que no se llegue al cambio de enfoque (tradicional al NSP) es el trato injusto del gobierno de la Ciudad hacia los contribuyentes de Cuajimalpa, pues esta alcaldía no administra dichos ingresos al igual que la distribución del impuesto pues, hay alcaldías que menos contribuyen en materia de impuesto predial y reciben más recursos por parte del gobierno de la Ciudad.

De ambas tesorerías, la que cuenta con mejor determinación, realización y estilo de gestión, es la Tesorería de la Ciudad de México, es la mas eficientes. El cuadro anterior, nos permite de manera breve y sencilla comprender y analizar que tan cerca estamos de alcanzar el cambio de enfoque en la gestión pública, particularmente de los gobiernos locales en México. Dicha sencillez, también, facilita extraer las problemáticas más relevantes y que, de manera inmediata, pueden atender los gobiernos.

5. El predial en las Políticas Públicas Municipales: una forma de financiamiento de la gestión y las políticas públicas.

Una vez realizado el recorrido a través del marco contextual que antecede al impuesto predial de nuestros días. Haber analizado los conceptos que nos permiten comprender el predial. Después de conocer la estructura organizacional y a los propietarios de las localidades analizadas en esta investigación. Es momento de rescatar los aportes que, dicho recorrido, nos ha dejado.

Como conclusión, en este apartado nos centraremos a dar respuesta a las preguntas planteadas al comienzo de esta investigación. De igual manera, a las hipótesis planteadas y que fuimos analizando a lo largo de esta. También, emitiremos, con base en la información recabada; las sugerencias o, mejor dicho, las recomendaciones que permitan afrontar las problemáticas que presenten la alcaldía de Cuajimalpa y el Municipio de Huixquilucan.

5.1. Conclusiones.

Una de las primeras preguntas planteadas fue: ¿Por qué el cobro del impuesto en el municipio y en la alcaldía presentan grandes contrastes siendo que estos territorios comparten similitudes con respecto a su crecimiento urbano? Si bien, el marco Jurídico es esencial para un cobro del impuesto predial más eficiente, pues establece las facultades y atribuciones para ello. Sin embargo, en esta investigación, llegamos a la conclusión que, no basta con tener las mejores leyes que especifiquen todo el funcionamiento, facultades o atribuciones. Debe existir una coherencia entre la ley y la forma de su aplicación o ejecución por medio de las organizaciones. Por ello los contrastes entre la alcaldía y el municipio. Mientras que el municipio tiene las atribuciones plasmadas desde la CPEUM hasta en su Bando Municipal, carece de herramientas de gestión que le permitan a su estructura organizacional (la Tesorería) ejecutar de manera eficiente dicha atribución en materia del impuesto predial. Y, en caso la tesorería de la Ciudad de México, sucede lo contrario. Al ser un gobierno centralizado, el hecho de tener que administrar las contribuciones de las 16 alcaldías, a propiciado que dicha estructura busque las herramientas de gestión más eficientes -aunque en la constitución local no este especificado el impuesto predial, particularmente-.

¿Cuáles son los lineamientos con los que determinan el cobro del impuesto predial en la alcaldía y en el municipio y estos cómo afecta a los propietarios?

En cuanto a los lineamientos, los podemos resumir en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.1 Lineamientos para la determinación del impuesto predial.

Lineamientos.	
Cuajimalpa	Huixquilucan.
Constitución de la Ciudad de México	CPEUM
	Ley orgánica Municipal del Estado de México
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad De México	Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan
Reglamento Interior Del Poder Ejecutivo Y De La Administración Pública De La Ciudad De México	Bando Municipal de Huixquilucan.
Código Fiscal de la Ciudad de México.	Código Financiero para el Estado de México y sus Municipios.

Fuente: elaboración propia con datos de esta investigación.

En los Códigos fiscales, particularmente (y contestando directamente a la pregunta), se encuentran las determinaciones, la manera en cómo se determinará el monto a cobrar. Como lo expusimos anteriormente (en el caso de Cuajimalpa) son una serie de lineamientos que, con base en las características del predio; lo que determina el monto a cobrar. Las modificaciones de los lineamientos y las características del predio afectan al propietario. Pues, el monto a cobrar, no se basa en los ingresos del propietario, si no en el valor del predio (con o sin construcción) que se obtiene a través de los lineamientos establecidos en los Códigos fiscales.

¿A qué se debe el atraso en el pago del impuesto predial por parte de los propietarios? En esta investigación, pudimos observar que los atrasos en el pago del impuesto predial no son muy significativos. En el caso de Cuajimalpa, los propietarios entrevistados procuran pagar su impuesto predial y no tardar cubrir el monto a tiempo. En caso de no pagar a tiempo buscan

pagar lo antes posible para no generar deuda. De hecho, Cuajimalpa es de las alcaldías que mas contribuye en el pago del impuesto predial, pues del total que la ciudad recauda, Cuajimalpa contribuye con el 9.59 % siendo la quinta alcaldía que más aporta. Lo relevante de esta investigación es que el 50% de los encuestados destinan el 10% de sus ingresos para cubrir el monto. El 83% de los encuestados, considera que el monto a pagar es excesivo y, consideran que no obtienen algún beneficio por pagar el impuesto. Algo que también fue relevante fue que, el 100 % de nuestros pagaría su impuesto si tuviera beneficios y consideran que lo recaudado en Cuajimalpa, se destine solo a Cuajimalpa. Lo que, nos lleva a concluir que, los atrasos no son considerables y que, comparando el índice de pago de toda la Ciudad de 2009 y 2018 (no comparamos con 2019 porque no ha concluido el año) existió un aumento de 0.39% al pasar de 63.90% en 2009 a 64.29% en 2018.

¿Cómo lo recaudado por el impuesto predial, siendo una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales; es aprovechado para el financiamiento del diseño y la implementación de las políticas públicas locales? En nuestras entrevistas a las autoridades, ambas Tesorerías, coincidieron que el predial se encuentra entre las principales fuentes de ingresos, siendo un ingreso considerable por parte de este impuesto. En el caso de Cuajimalpa, la Tesorería de la Ciudad, por decirlo de alguna manera; lo recaudado es dirigido a una “cuenta general”. En dicha cuenta esta todo lo que recauda la Ciudad y, posteriormente, se decide hacia que rubro se destina lo recaudado. No hay forma de conocer de manera directa hacia que rubro se destina el impuesto predial por lo que comentamos anteriormente. En el caos de Huixquilucan es igual. Lo que no lleva a concluir que, si bien el impuesto predial es un ingreso considerable para las Haciendas públicas, no hay forma de conocer a que rubro es destinado, directamente.

En cuanto a nuestras hipótesis, obtuvimos los siguientes resultados:

“El aumento en el monto del impuesto predial se debe al crecimiento urbano de los últimos diez años en Cuajimalpa y Huixquilucan”.

- ▶ Con base en los datos de esta investigación, se demostró que, en efecto, existe la presencia del crecimiento urbano, tanto regular como irregular tanto en la Alcaldía como en el Municipio. Y esto se debe al aumento en el número de habitantes y el número de viviendas de 2010 a 2015. En Cuajimalpa, existió un aumento del 7% de habitantes y en

Huixquilucan del 10.60%. este aumento vino acompañado con un aumento de viviendas, en Cuajimalpa; 9040 nuevas viviendas y en Huixquilucan; 13, 077.

- ▶ Esto generó que se modificaran las formas de determinar el cobro del impuesto predial. Pues, las construcciones y modificaciones de y en los predios, modifican el monto a cobrar del impuesto.
- ▶ Algo relevante para ambos casos (Cuajimalpa y Huixquilucan) es que, tanto la determinación como el monto; son una propuesta que los gobiernos locales realizan a los propietarios. Pues, con base en los Códigos fiscales, el propietario tiene la obligación de calcular el impuesto predial, al no hacerlo; las Tesorería procederán a calcularlo.

“Los atrasos y el incumplimiento del pago del impuesto predial en Cuajimalpa y Huixquilucan han provocado que el municipio y la alcaldía no cuenten con ingresos suficientes que les permita financiar su gestión, el diseño y la implementación de políticas públicas”.

- ▶ En el caso de Huixquilucan, no se cuenta con información sobre algún índice de pago que nos permitiera analizar si los atrasos son considerables o tienen algún impacto en las finanzas del municipio. Sin embargo, los ingresos del municipio son insuficientes, pues, el día 22 de octubre de 2019, el presidente Municipal de Huixquilucan en conjunto con otros de sus homólogos, solicitaron una reunión con el presidente de la Republica para un mayor aumento en las participaciones federales a los ayuntamientos. Esta manifestación mostró que Huixquilucan no contaba con ingresos suficientes y esto impacta en su gestión, diseño e implementación de las políticas públicas. Podemos concluir que los atrasos no son la razón principal que el municipio no cuenten con los ingresos suficientes para el financiamiento de su gestión y el diseño y la implementación de las políticas públicas.
- ▶ En Cuajimalpa: su mayor de desventaja es que, a pesar de estar entre las cinco alcaldías que más impuesto predial recuda, no tiene control sobre esos ingresos. Son administrados por el poder ejecutivo con base en las decisiones del poder legislativo de la Ciudad; estos deciden a qué rubro son destinados, arbitrariamente. Podemos concluir -al igual que en el municipio- que los atrasos no son la razón principal que la alcaldía no

cuenten con los ingresos suficientes para el financiamiento de su gestión y el diseño y la implementación de las políticas públicas.

“El gobierno de la Ciudad de México y el gobierno municipal de Huixquilucan no cuentan con los mecanismos administrativos que les permitan determinar y ejecutar una recaudación más efectiva del impuesto predial para el financiamiento de sus políticas públicas”.

- ▶ En el caso de la Tesorería de la Ciudad, las oficinas auxiliares (dependientes de las oficinas de administración tributarias) se encuentran localizadas en algunas alcaldías, Cuajimalpa, por ejemplo, con el fin de facilitar las tareas de la Tesorería. Sin embargo, sus tareas son limitadas en el número de trámites y procedimientos administrativos, teniendo como principal función ser las receptoras del pago. Esto limita las funciones y atribuciones de la tesorería, pues, hace que los propietarios para cualquier asunto relacionado con su predio tengan que dirigirse a las oficinas de la tesorería. Existiendo la ausencia de mecanismos administrativos que le permita una mejor atención y colaboración con los propietarios.
- ▶ Para el caso de la tesorería de Huixquilucan. No son eficientes los mecanismos administrativos con los que cuenta. Carecen de información disponible indispensable, tanto para acceso a la información pública como para el uso de la misma tesorería que les permita resolver sus principales problemáticas. La comunicación entre la dependencia que determina y la que realiza el cobro del impuesto, es estrecha, siendo uno de los principales obstáculos para una mejor recaudación.

5.2.¿Hacia dónde vamos?

Ante el panorama de los nuevos tiempos y los cambios que se van presentando tanto políticos, económicos y sociales. Es indispensable para los gobiernos locales, hacer una reflexión sobre los objetivos, plantearse la pregunta; ¿Hacia dónde vamos? Para ello, esta investigación, pretende plantar las siguientes recomendaciones con base en los analizado y construido a lo largo de la misma.

Una de las primeras recomendaciones generales, va dirigida hacia los límites territoriales. Los gobiernos y administraciones locales (Cuajimalpa y Huixquilucan), deben entablar un diálogo para el restablecimiento de los límites territoriales. Existe una confusión sobre que partes corresponden al Municipio y a la Alcaldía lo que impide que exista un padrón catastral actualizado pues no hay conocimiento claro sobre las fronteras, lo que conlleva a no tener una recaudación mas eficiente del impuesto predial. Otra recomendación general es, cambiar la concepción que se tiene sobre el impuesto predial. Que sea catalogado como *Pago de derechos* con el fin de darle una mayor justificación a su existencia, así como lo mencionamos en el capítulo 3 de esta investigación.

De manera mas particular, mencionamos las recomendaciones que, de manera inmediata, los gobiernos y administraciones locales deben atender para afrontar las problemáticas que se presentan en materia del impuesto predial. Estas recomendaciones están bajo el enfoque del Nuevo Servicio Público y al cuadro comparativo del capítulo anterior.

5.1.1. Retos para Huixquilucan.

- 1) Actualización del plano catastral. Establecer los límites entre comunidades que integran al municipio.
- 2) Capacitar al personal existente para la determinación y realización el cobro con el fin de facilitar y agilizar los procesos de gestión.
- 3) Implantación de herramientas, tanto de gestión como tecnológicas que permitan una mayor coordinación entre dependencias encargadas de la determinación y realización del cobro del impuesto. Además, que, las herramientas; faciliten los procesos de gestión.
- 4) Actualizar y robustecer las bases de datos referentes al impuesto predial con la finalidad de contar con la información que les permita solucionar futuras problemáticas y, a su vez, poder proporcionar mejores datos a la ciudadanía que así lo requiera.
- 5) Incentivar el pago del impuesto asignándolo a un rubro específico para que los propietarios conozcan de manera directa en que es utilizado lo recaudado del impuesto predial.

5.1.2. Retos para Cuajimalpa.

- 1) Asignar más atribuciones a las oficinas auxiliares con el fin de facilitar los trámites y quejas de los propietarios.
- 2) Mayor claridad en la determinación de los valores unitarios para el suelo y las construcciones para la determinación del impuesto predial
- 3) Un mayor involucramiento de la alcaldía en la toma de decisiones del destino de los ingresos en materia del impuesto predial. Establecer que, un 70% de lo recaudado en Cuajimalpa se asigne al presupuesto de dicha alcaldía.
- 4) Incentivar el pago del impuesto asignándolo a un rubro específico para que los propietarios conozcan de manera directa en que es utilizado lo recaudado del impuesto predial.
- 5) Mesas de dialogo para conocer las problemáticas que aquejan a los propietarios. Incentivar la participación ciudadanía. Incorporar al propietario en la toma de decisiones.

Para dar atender las recomendaciones en listadas anteriormente, será necesario que las dependencias diseñen y lleven a cabo las acciones estratégicas que les permitan afrontar dichas problemáticas. Nuestro trabajo fue presentar dichas problemáticas (construirlas), el trabajo de las dependencias será afrontarlas y poder robustecer las finanzas que permitan financiar la gestión y las políticas públicas. Eso será trabajo para otra investigación.

Nuestro objetivo general consistió en analizar el cobro del impuesto predial en el municipio de Huixquilucan y la alcaldía de Cuajimalpa, sus efectos en la gestión y en las políticas públicas locales y, así como nuestros objetivos específicos; a lo largo de la investigación se cumplieron. Pues conocimos el contexto institucional y jurídico de un impuesto que lleva años imponiéndose. Conocimos, como impuesto predial, requirió que se diseñaran e implementaran estructuras organizacionales que ejecutaran las atribuciones del estado en materia de dicho impuesto, situación que analizamos a lo largo de esta investigación. También, conocimos el impacto, la posición y la perspectiva que tienen los propietarios Y finalmente, conocimos el impacto indirecto que tiene el predial como una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales en las políticas públicas (pues no se dirige el impuesto específica y directamente a estas).

Mucho se habla y se ha estudiado el diseño y la implementación políticas públicas. Sin embargo, existe una tendencia a no analizar y estudiar su financiamiento; de donde obtener los recursos para financiarlas y que estas puedan cumplir sus objetivos. Y este trabajo, pretendió analizar las acciones que financian a las acciones. Analizar de que manera se obtienen los recursos nos permitirá conocer como podrán ser utilizados en el diseño y la implementación de las políticas Públicas.

Bibliografía.

- Absalón Copete, Carlos (octubre, 2019). *Nueva gestión pública vs nuevo servicio público*. [En línea]. Disponible en: <http://iappuebla.edu.mx/nueva-gestion-publica-servicio-publico/>
- Aguilar, Luis (2013). “Introducción” en *Políticas Públicas*. BBAPdf. México.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México.
- Bozeman, Barry (1998). *La gestión pública su situación actual*. FCE. México.
- Burgoa, Ignacio (1991). *Derecho Constitucional mexicano*, 8° edición. Editorial Porrúa, México D.F.
- Canto Chac, Manuel (2008). “Gobernanza y Participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Gobernanza, participación y políticas públicas*. Revista Política y cultura, Numero 30. Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. México.
- Canto Chac, Manuel (2002). “Introducción a la ciencia de las políticas públicas”, *Políticas públicas y participación Ciudadana en el Municipio*. MCD. México.
- Deleuze, Gilles (2002). *Empirismo y subjetividad*. Gedisa, Cuarta edición. Barcelona.
- Douglas, North (2001). *Institutions, institutional change and economic performance*. FCE. México.
- Faya Viesca, Jacinto (2008). *Finanzas Públicas*. Porrúa. México.
- Fernández Ruiz, Jorge (2016). *Derecho administrativo y Administración Pública*. Porrúa. México.
- Gamas Torruco, José (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México D.F.
- Gobierno del Estado de México (2015). *Cuaderno Estadístico Estado de México*. Estado de México, México.
- Gobierno del Estado de México (2010). *Reglamento Orgánico De La Administración Pública Municipal De Huixquilucan, Estado De México*. Huixquilucan.
- Gutiérrez, Mónica y Moreno, Carlos (2015). *La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 225. Año. México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan (2019). *Bando Municipal de Huixquilucan*. Estado de México, México.

- H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan (2019). *Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan*. Estado de México, México.
- H. Congreso de la Unión (1997). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. México.
- H. Congreso del Estado de México (septiembre, 1992). *Ley Orgánica Municipal Del Estado De México*. Toluca de Lerdo, México.
- H. Congreso de la Ciudad de México (2019). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad De México*. Ciudad de México, México.
- Harmon, Michael y Mayer, Richard (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los Gobernadores*. Colegio de México. México.
- Honorable Congreso de la Unión. (1981). *Código Fiscal de la Federación*. México.
- Honorable Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Información Pública de Oficio Mexiquense (septiembre 2019). *Estructura orgánica, Tesorería*. Disponible en:
www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/HUIXQUILUCAN/organigramas.web.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Panorama sociodemográfico del Estado de México 2015*. México.
- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (2017). *Código Fiscal Del Distrito Federal*. Ciudad de México.
- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (2017). *Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. Ciudad de México.
- Merino, Mauricio (2012). “Los desafíos del federalismo infame”, en Cossío, José y Florescano, Enrique. *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. México.
- Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, primera edición. México.
- Pimienta Prieto, Julio H (2005). *Metodología constructivista. Guía para la planeación docente*. Pearson. México.
- Quintana Roldan, Carlos (2005). *Derecho Municipal*. Porrúa, Octava edición. México.

- Ramírez, Emilio (2016). *Federalismo: una mirada al Municipio*. Presentada en el VI Congreso Internacional de Ciencia Política, AMECIP. Nuevo león, México.
- Roth Deubel, André-Noël (2018). *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Gobierno de Colombia. Bogota.
- Sánchez Gómez, Nicolas (2003). *Derecho Fiscal Mexicano*. Porrúa. México.
- Sánchez Tapia, Carlos (2017). *El impuesto predial: acusatorio en los impuestos sobre la adquisición de inmuebles*. Trillas. México.
- Secretaria de Administración y Finanzas (septiembre, 2019). *Estructura orgánica, Tesorería*. México. Disponible en: www.finanzas.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura/741.
- Secretaria de Administración y Finanzas (septiembre, 2019) *Simulación cobro del impuesto predial*. México. Disponible en: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html
- Valenzuela, Rafael (2013). *El Nuevo Servicio Público propuesto para un gobierno abierto*. Presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD. Uruguay.
- Vega Vargas, Fernando Ramiro (2001). *¿Legalidad del impuesto predial?* Tax editores. México.
- Vergara, Rodolfo (2016) “Introducción”, *Organización e instituciones*. Siglo XXI. México.
- Zubiría Remy, Hilda Doris (2004). *El constructivismo en los procesos de enseñanza - aprendizaje en el siglo XXI*. Plaza y Valdés Editores. México, D.F.