



# Hacienda Municipal

Fortalecimiento de los Ingresos  
Inmobiliarios y  
el Catastro



# Consejo Directivo

**MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ**  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

**MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN**  
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca, Representante del Grupo Zonal 7, y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

**DR. FERNANDO ARECHEDERRA MUSTRE**  
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN**  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur y Representante del Grupo Zonal 1

**DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ**  
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua y Representante del Grupo Zonal 2

**MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA**  
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León y Representante del Grupo Zonal 3

**C.P. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ**  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit y Representante del Grupo Zonal 4

**DR. HÉCTOR SALGADO BANDA**  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato y Representante del Grupo Zonal 5

**L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS VILLARREAL GASCA**  
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos y Representante del Grupo Zonal 6

**LIC. OLGA ROSAS MOYA**  
Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán y Representante del Grupo Zonal 8

**LIC. CARLOS GACÍA LEPE**  
Director General de INDETEC

# Asamblea General

**MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ**  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

**C.P. JAIME GONZÁLEZ DE LEÓN**  
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

**MTRO. BLADIMIRO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California

**LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN**  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

**C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO**  
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche

**DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ**  
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

**DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ**  
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

**LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

**C.P. CARLOS ARTURO NORIEGA GARCÍA**  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

**LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR**  
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

**C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA**  
Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

**DR. HÉCTOR SALGADO BANDA**  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

**LIC. TULIO SAMUEL PÉREZ CALVO**  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

**DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO**  
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

**C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES**  
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

**MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA**  
Secretario de Finanzas del Estado de México

**LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA**  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

**L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS VILLARREAL GASCA**  
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos

**L.C. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ**  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

**MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA**  
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

**MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN**  
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

**ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO**  
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

**ING. JUAN MANUEL ALCOCER GAMBA**  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro

**M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ**  
Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

**LIC. DANIEL PEDROZA GAITÁN**  
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

**MTRO. CARLOS GERARDO ORTEGA CARRICARTE**  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

**C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS**  
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

**C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

**C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA**  
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

**ING. MARÍA ALEJANDRA MARISELA NANDE ISLAS**  
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

**MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO**  
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

**LIC. OLGA ROSAS MOYA**  
Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

**DR. JORGE MIRANDA CASTRO**  
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas



# Directorio

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales: <http://snmf.gob.mx/>

HM Hacienda Municipal, Nueva Época, No. 1, Octubre - Diciembre de 2019, es una publicación trimestral editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "INDETEC", calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, Tel. (33) 3669-5550.

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

[revistahm@indetec.gob.mx](mailto:revistahm@indetec.gob.mx)

Editor responsable: Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: En trámite.

ISSN: En trámite.

Responsable de la última actualización de este Número, Mtro. Mario Ricardo Rodríguez Somohano, calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, fecha de última modificación, 16 de octubre de 2019.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Lic. Carlos García Lepe  
**Director General de INDETEC**  
[cgarcial@indetec.gob.mx](mailto:cgarcial@indetec.gob.mx)

Mtro. Ramón Castañeda Ortega  
**Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Difusión**  
[rcastanedao@indetec.gob.mx](mailto:rcastanedao@indetec.gob.mx)

Mtro. José Luis Flores Mota  
**Director General Adjunto de Hacienda Municipal**  
[jfloresm@indetec.gob.mx](mailto:jfloresm@indetec.gob.mx)

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)  
Tel. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales:

<http://snmf.gob.mx/>

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



@indetecmx



indetec\_mx



indetec\_mx

# Editorial

El contexto actual de las finanzas públicas del país y las nuevas políticas que hoy en día impulsan los gobiernos de la República y de las entidades federativas, convergen en la necesidad imperante de un manejo honesto, transparente y eficiente de los recursos públicos, así como hacia una mayor autonomía financiera de los gobiernos locales, a fin de lograr un desarrollo más equilibrado en las distintas regiones del país y satisfacer las demandas de servicios públicos de sus comunidades mediante el ejercicio de un gasto responsable y de calidad, lo que representa todo un reto para las finanzas de los gobiernos locales.

En apoyo a lo anterior, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), entre otras estrategias de trabajo, retoma y da un nuevo impulso a la función editorial que por muchos años se distinguió con la publicación de revistas como FH Federalismo Hacendario y HM Hacienda Municipal, cuyos contenidos constituían orientación y apoyo técnico para los responsables de las distintas áreas hacendarias de los gobiernos locales.

En ese sentido, ponemos a su disposición el primer número de la Nueva Época de la revista HM Hacienda Municipal, con una orientación específica y puntual hacia los servidores públicos del ámbito municipal y a otros funcionarios relacionados con el quehacer hacendario de este nivel de gobierno.

Esta publicación tiene la misión de ofrecer información en los temas sustantivos y transversales de la hacienda pública municipal, espacios cada vez más amplios, especializados y complejos para lo cual, en su diseño se consideran las siguientes secciones: Nuevas Alternativas de las Contribuciones Municipales y Catastro; Disciplina Financiera y Contabilidad Gubernamental; ¿Qué Dice la Corte?; Actualidades Jurídicas; Estadísticas en Apoyo a la Hacienda Municipal; Mejores Prácticas; y Otros Temas de Interés.

En la sección Nuevas Alternativas de las Contribuciones Municipales y Catastro se presentan cuatro artículos. En el primero, denominado “Contribuciones a la Redensificación de las Ciudades: Una alternativa para el fortalecimiento de los ingresos locales,” se analiza el fenómeno del crecimiento urbano derivado de la construcción masiva de vivienda que origina el encarecimiento de los servicios públicos, razón por la cual se recomienda un mejor uso de suelo y la compactación de las ciudades, mediante el establecimiento de contribuciones que tengan como base el crecimiento en los índices de edificación, la ocupación del suelo y el incremento en los coeficientes de su utilización; en el segundo, “Oportunidad de ingresos públicos para los municipios: Derechos

por recolección de basura a domicilio”, se resalta la facultad de este orden de gobierno para establecer derechos por la recolección de basura a domicilio, lo que le posibilita incrementar sus ingresos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos por sus efectos extra-fiscales; con el tercero, “Derechos por la prestación del servicio público de agua: su normatividad, problemática y acciones para incrementarlo”, se resalta la importancia de esta contribución municipal en sus finanzas, así como de los aspectos para elevar la eficiencia y calidad en la prestación del servicio; y en el cuarto, “Catastro Digital, Solución a una Exigencia Tecnológica”, se destaca la relevancia de las tecnologías de la información y comunicaciones en la operación y desarrollo de los catastros municipales, para facilitar al ciudadano el acercamiento a las dependencias gubernamentales responsables de dicha función.

La sección de Disciplina Financiera y Contabilidad Gubernamental contempla el artículo “Técnicas de Proyecciones Financieras para los Ingresos Municipales con el objeto de cumplir con la Ley de Disciplina Financiera”, en el cual se describen y ejemplifican diversos métodos de cálculo para la elaboración de las proyecciones en cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

En la sección ¿Qué Dice la Corte? Actualidades Jurídicas, se coloca el artículo “Principios Tributarios que deben Observar las Contribuciones Municipales”, en el cual se exponen los aspectos constitucionales que las autoridades hacendarias competentes deben observar y atender en el establecimiento de dichas contribuciones.

Por su parte, con el artículo “Impuestos Municipales Vigentes para el Ejercicio Fiscal 2019”, colocado en la sección Estadísticas en Apoyo a la Hacienda Municipal, se describen y analizan los impuestos municipales vigentes en 62 municipios del país y la Ciudad de México, con la intención de que los gobiernos municipales identifiquen espacios de oportunidad en la tributación y, en su caso, impulsen su establecimiento en aras de fortalecer los ingresos propios.

En la sección Mejores Prácticas, se expone como experiencia de éxito un importante cambio en la determinación del impuesto predial que impulsó el gobierno municipal de Guadalajara ante el Congreso del Estado de Jalisco, misma que se describe en el artículo “El Impuesto Predial Progresivo: El caso del Municipio de Guadalajara, Jalisco, 2019”.

Finalmente, en la sección de Otros Temas de Interés, se incluye el artículo “Responsabilidades por Faltas Administrativas No Graves en la Entrega - Recepción de los Gobiernos Locales”, en el cual se comenta que durante el proceso pueden presentarse actos u omisiones administrativas consideradas como “No Graves” de los servidores públicos, que derivan en responsabilidades que son sancionadas conforme a la ley.

Con este nuevo esfuerzo editorial, esperamos contribuir al desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales del país.

**Carlos García Lepe**  
Director General



# Contenido

<b>1</b> <b>NUEVAS ALTERNATIVAS DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES Y CATASTRO</b>	Contribuciones a la Redensificación de las Ciudades: Una Alternativa para el Fortalecimiento de los Ingresos Locales. <b>Pág.9</b>	Oportunidad de Ingresos para los Municipios: “Derechos por Recolección de Basura a Domicilio” <b>Pág.16</b>
	Derechos por la Prestación del Servicio Público de Agua: Su Normatividad, Problemática y Acciones para Incrementarlo <b>Pág.25</b>	Catastro Digital, Solución a una Exigencia Tecnológica. <b>Pág.35</b>
<b>2</b> <b>DISCIPLINA FINANCIERA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL</b>  Técnicas de Proyecciones Financieras para los Ingresos Municipales con el Objeto de Cumplir con la Ley de Disciplina Financiera. <b>Pág.44</b>	<b>3</b> <b>¿QUÉ DICE LA CORTE?</b>  Principios Tributarios que deben Observar las Contribuciones Municipales <b>Pág.52</b>	<b>4</b> <b>ESTADÍSTICAS EN APOYO A LA HACIENDA MUNICIPAL</b>  Impuestos Municipales Vigentes 2019 <b>Pág.61</b>
<b>5</b> <b>MEJORES PRÁCTICAS</b>  “El Impuesto Predial Progresivo” El Caso del Municipio de Guadalajara, Jalisco, 2019 <b>Pág.72</b>	<b>Indetec</b> <small>Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas</small>	<b>OTROS TEMAS DE INTERÉS</b>  Responsabilidades por Faltas Administrativas en la Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal <b>Pág.81</b>



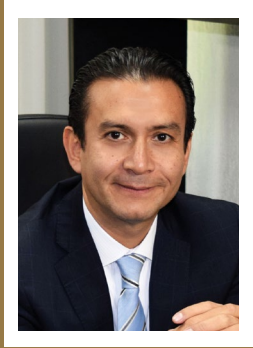
# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **1 NUEVAS ALTERNATIVAS DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES Y CATASTRO**

# Contribuciones a la Redensificación de las Ciudades: Una Alternativa para el Fortalecimiento de los Ingresos Locales



## Nota del Editor

“La fuerte demanda de infraestructura urbana y de servicios públicos originada por el crecimiento de las ciudades, obliga a los gobiernos municipales no solamente a fortalecer sus ingresos propios, sino también a buscar nuevas fuentes de ingresos que permitan responder a dicha demanda y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes.”

José Luis Flores Mota  
jfbresm@indetec.gob.mx



## Antecedentes

En los últimos 15 años la población en México ha mantenido un crecimiento constante, ya que de acuerdo con la Encuesta Intercensal (EIC) 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población total registrada en 2005 era de 103,263,388 y para 2015 ascendió a 119,938,473, lo que representa un incremento del 16.15%.<sup>1</sup> Este crecimiento ha traído como consecuencia una mayor concentración demográfica en las ciudades, ya que es en estas zonas donde, se cree, se tienen mejores condiciones de vida, mejores oportunidades de empleo y de servicios básicos para el desarrollo de sus habitantes.

De acuerdo con datos del Sistema Urbano Nacional (SUN) publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en la actualización del periodo 2010 al 2018 fueron identificadas “401 ciudades que integran 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos” (Cuadro 1), de forma tal, que “las zonas metropolitanas concentran a la mayoría de la población, con 78.3 millones de habitantes (84.5% del SUN); les siguen los centros urbanos, con 7.3 millones (7.9%); y las conurbaciones, con 7.0 millones (7.6%).”<sup>2</sup>

**Cuadro 1. México. SUN. Número de ciudades y población por tamaño de población según tipo de ciudad, 2018.**

Tamaño de población	Total		Zonas metropolitanas		Conurbaciones		Centros urbanos	
	Unidades	Población	Unidades	Población	Unidades	Población	Unidades	Población
Sistema Urbano Nacional	401	92 609 144	74	78 290 408	132	7 017 935	195	7 300 800
5 millones o más	2	26 861 070	2	26 861 070				
1 millón a 4 999 999	13	23 807 517	13	23 807 517				
500 mil a 999 999	22	17 103 639	22	17 103 639				
100 mil a 499 999	64	15 080 328	37	10 518 181	14	2 781 828	13	1 780 318
50 mil a 99 999	46	3 033 754			22	1 466 501	24	1 567 253
15 mil a 49 999	254	6 722 834			96	2 769 605	158	3 953 229

**Fuente:** Sistema Urbano Nacional (SUN), 2018. CONAPO. Estimaciones con base en CONAPO, Proyecciones de Población a nivel municipal y localidad 2010-2030; e INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

**1 Fuente:** INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda. INEGI Encuesta Intercensal 2015.

**2 Fuente:** [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf)

## El crecimiento urbano y su impacto

La tendencia de crecimiento poblacional en zonas urbanas genera dos fenómenos que impactan a las ciudades; por una parte, la expansión por la construcción masiva de las viviendas en la periferia de la ciudad, ocasionando una fuerte presión al gasto público, ya que la cobertura de los servicios básicos como agua, drenaje, infraestructura vial, seguridad pública, aseo público, entre otros, debe ampliarse a zonas más lejanas. Por otra parte, el fenómeno de la redensificación que busca concentrar o compactar las ciudades potencializando el uso de inmuebles ya consolidados a través de autorizaciones para edificación de viviendas, comercio o servicios de forma vertical, condición que, para algunos urbanistas o gobiernos municipales, es una posible solución al constante crecimiento de la población en las grandes metrópolis. En este sentido, el documento “Expansión urbana vs. ciudad compacta,” publicado por el programa de Naciones Unidas ONU-Hábitat, señala que:

*“lo ideal sería que las ciudades crecieran aprovechando al máximo el espacio existente, es decir, crecer de forma compacta. Una ciudad compacta está mejor conectada ya que puedes llegar fácilmente a más lugares porque se reduce la distancia, la necesidad del uso de automóvil y se acortan los tiempos y costos de viaje. La ciudad compacta reduce el costo de los servicios como la recolección de los residuos, el saneamiento, la policía, el abastecimiento de agua, el alumbrado público y otros muchos servicios. La ciudad compacta tiene además beneficios económicos porque las zonas comerciales y residenciales no están separadas unas de otras. Como resultado, los lugares donde la gente vive, compra y trabaja son fácilmente accesibles, lo que genera dinamismo entre diversas actividades durante más horas al día. También aumenta la interacción social porque existen más áreas para la recreación e interacción cultural y social entre grupos más diversos, lo que enriquece la calidad de vida. Las ciudades pueden ser fuente de soluciones para los problemas a los que*

*se enfrenta nuestro mundo en la actualidad. Si están bien planificadas y bien gestionadas, las ciudades pueden convertirse en un poderoso instrumento para traer bienestar a todas las personas, a la vez que se alcanza el desarrollo sostenible.”<sup>3</sup>*

Conviene mencionar que a la par de los beneficios de una ciudad compacta, crecen también las presiones al gasto público municipal por concepto de infraestructura, así como para la provisión de servicios públicos, tales como: renovación y ampliación de las redes de agua potable, drenaje y alcantarillado; protección civil con capacidad de atender situaciones en inmuebles de más de 10 metros de altura, concentración y crecimiento de la demanda de energía eléctrica, recolección de basura, rescate de espacios públicos, ampliación de vialidades, transporte público, entre otros.

## Problemática de la planeación urbana derivada del crecimiento demográfico

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)<sup>4</sup> señala en su artículo 11 fracción I, que corresponde a los municipios: “Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento”. Por su parte, el artículo 51 de este mismo ordenamiento establece que “los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población y establecerán la Zonificación correspondiente. Así mismo,

3 URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-compactas-story>

4 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, México, última reforma publicada DOF 14-05-2019.

éstos deberán especificar los mecanismos que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, tales como constitución de reservas territoriales, creación de infraestructura, equipamiento, servicios, suelo servido, vivienda, espacios públicos, entre otros.”

Con relación a dicha obligación la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), señala que:

*“a pesar de lo estipulado en la LGAHOTDU, en la actualidad se detecta una escasa existencia de instrumentos de planeación del orden municipal. Este es un problema en los municipios con centros de población de todos tamaños. Por ejemplo, tomando como referencia los 205 municipios y demarcaciones territoriales mayores a 100 mil habitantes, se observa que 84% de ellos tienen Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano con una antigüedad de más de 10 años. Es decir, cuentan con instrumentos que deben ser actualizados para responder a las nuevas problemáticas que ha traído consigo el crecimiento de las ciudades, la transformación de sus bases económicas y los cambios sociodemográficos experimentados por las ciudades en las últimas décadas”<sup>5</sup>.*

Como se mencionó anteriormente, esta dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas representa grandes retos para los gobiernos municipales, no solamente en materia de ordenamiento territorial, planeación y desarrollo urbano, sino además en desarrollo social, económico y del cuidado del medio ambiente. Por otra parte, los recursos con los que cuentan los municipios son insuficientes para resolver los efectos del crecimiento de la población y del desarrollo urbano, por lo cual es necesario no solamente fortalecer los ingresos tributarios, tales como el impuesto predial o el de adquisición de inmuebles, sino también implementar otro tipo de contribuciones inmobiliarias derivadas del incremento en los índices de edificación o utilización del suelo.

Lo anterior tiene como principio básico la distribución justa de los costos y beneficios derivados de la urbanización. Los gobiernos municipales al ejercer las facultades previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional, de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; y otorgar licencias y permisos para construcciones, generan beneficios económicos a favor de quienes desarrollan estos proyectos, los cuales deben ser regulados, captados y trasladados en beneficio de la colectividad. Un mecanismo idóneo para recuperar parte del beneficio económico generado por la aprobación o modificación de los diferentes usos de suelo, es a través de instrumentos jurídicos y de planeación, como son la Ley de Ingresos municipal, los reglamentos, normas técnicas, y los planes de desarrollo urbano.

Es en estos instrumentos en los que se plasman y se aprueban por parte del Ayuntamiento, los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano; los índices de edificación; el coeficiente de superficie máxima de desplante edificable de un lote o predio (ocupación del suelo); el coeficiente de superficie máxima construida que puede tener una edificación (utilización del suelo); y las alturas máximas que pueden ser construidas en un edificio, entre otras.

Como se menciona en párrafos anteriores, algunos urbanistas y organismos internacionales señalan que la prestación de servicios y la infraestructura urbana es más costosa en ciudades con expansión urbana que en ciudades compactas; sin embargo, el proceso de redensificación concretado en el desarrollo de zonas con grandes edificios, también tiene altos costos para los municipios, ya que obliga a adecuar la infraestructura de servicios públicos existente, para soportar la carga de un mayor número de espacios habitacionales o de usos mixtos, al igual que un mayor número de habitantes o tránsito de usuarios de comercios o servicios.

5 URL: <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-fomento-a-la-planeacion-urbana-metropolitana-y-ordenamiento-territorial-pumot-196379>. Términos de Referencia (TdR) para la elaboración y/o actualización del Proyecto de Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) 2019.

## Redensificación Urbana

Como se señaló anteriormente, la redensificación consiste en maximizar el uso u ocupación de ciertas zonas o polígonos para lograr la mayor concentración posible de vivienda, de comercios o servicios en un determinado predio.

De acuerdo con lo establecido en la fracción XII del artículo 3 de la LGAHOTDU, se entiende por densificación la acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras.

Es importante señalar que la redensificación puede darse en forma horizontal, reorientando los usos y destinos de ciertos polígonos o predios, lo que hace menos aprovechable o explotable estos espacios; o en forma vertical, lo que económicamente lo hace más atractivo para los urbanizadores. Para tales efectos es importante que los gobiernos municipales hagan un adecuado ordenamiento de sus territorios mediante instrumentos de planeación como lo son los planes y programas municipales de desarrollo urbano.

## Contribuciones a la redensificación de las ciudades

Una alternativa de fuente de ingresos para los municipios son las contribuciones a la redensificación de las ciudades. Con base en ello, se podría gravar con contribuciones al incremento citado en el párrafo anterior, específicamente en los índices de edificación, ocupación del suelo y al incremento de los coeficientes de utilización del suelo.

El Índice de Edificación es la unidad de medida que sirve para conocer cuántas viviendas o unidades privativas pueden ser edificadas dentro de un mismo predio o lote en las zonas habitacionales;

por su parte el Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) es el factor que, multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie de desplante edificable del mismo, excluyendo de su cuantificación las áreas ocupadas por sótanos; así mismo, el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) es el factor que, multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie construida que puede tener una edificación en un lote determinado, excluyendo de su cuantificación las áreas ocupadas por sótanos.

Para tales efectos es necesario que los Códigos o Leyes urbanas, así como los Planes de Desarrollo Urbano y sus normas técnicas aplicables en cada municipio, contemplen estas figuras o factores que regulan el volumen de metros y las alturas a construir en las edificaciones comerciales, habitacionales o de usos mixtos, que se desarrollan en un determinado polígono o predio del territorio municipal.

En dichos instrumentos jurídicos se deberá precisar cuáles son los polígonos, vialidades o predios ubicados en las áreas con potencial de desarrollo en los que se podrá autorizar incrementos en la densidad de edificación, ya sea vertical u horizontal. Así mismo, se deberá establecer por rangos de superficies, cuál es el número de niveles o metros máximos a construir de acuerdo con los coeficientes de utilización y ocupación del suelo aprobados para cada área o polígono en los planes de desarrollo urbano.

Por lo anterior, es necesario que quienes se benefician económicamente de la redensificación o incremento en la utilización y ocupación del suelo, contribuyan de manera directa para resarcir o mitigar el impacto en el costo por la ampliación o construcción de la infraestructura necesaria para dar solución a los problemas de movilidad, agua y drenaje, seguridad, aseo público, áreas verdes y desde luego de remediación ambiental.

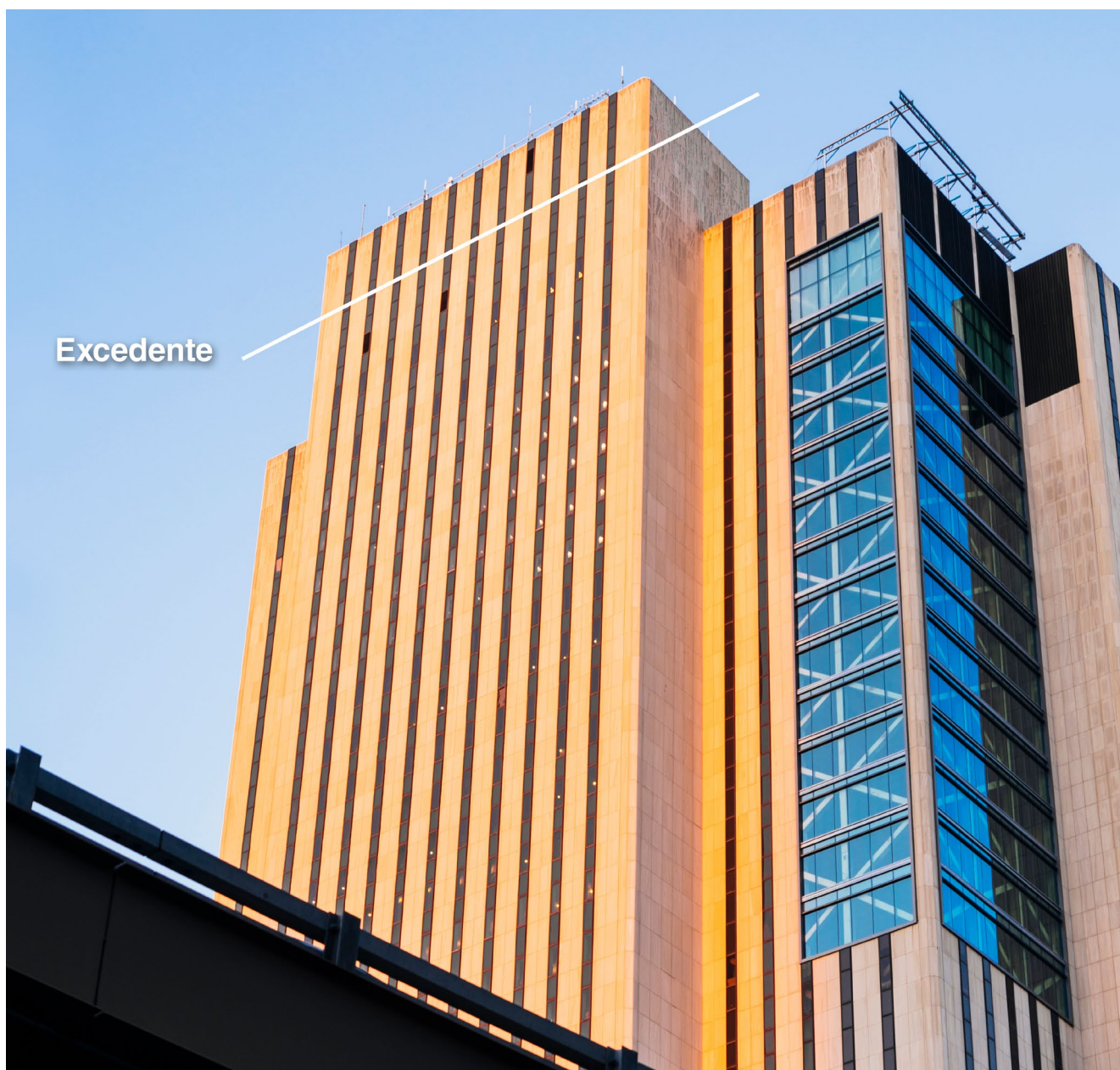
Por su parte, a efecto de darle vida jurídica a estas contribuciones, la Ley de Ingresos o Ley de Hacienda Municipal deberá contener los elementos esenciales aplicables a este tipo de contribuciones, los cuales gravarán el incremento

en la densidad de edificación cuantificable en metros, resultado de la diferencia entre los coeficientes de utilización u ocupación del suelo, o en su caso de los índices de edificación básicos aprobados en los instrumentos normativos y los que la autoridad municipal autorice a solicitud del urbanizador o desarrollador inmobiliario.

Para determinar la cuota o tarifa aplicable a estas contribuciones, sería razonable realizar un estudio para cuantificar el costo de mitigación de los efectos que tendría en el entorno urbano este tipo de desarrollos, y con ello compensarle

a la ciudad el beneficio económico particular que tienen los desarrolladores inmobiliarios al permitirles un aprovechamiento máximo de los predios a urbanizar.

Los ingresos de las contribuciones obtenidas por la actuación de la autoridad municipal, podrán ser destinados al mejoramiento del entorno urbano en el cual se autoriza la redensificación, y con ello dar solución a la prestación de servicios básicos, así como potencializar el desarrollo económico y social de sus habitantes, bajo el principio de desarrollo sustentable y sostenible.



## Conclusiones

El crecimiento demográfico de los últimos años obliga a los municipios a tener una mejor planeación del desarrollo urbano, social y económico de sus territorios. Los instrumentos de planeación como son los Planes de Desarrollo urbano y sus normas Técnicas, se encuentran desactualizados o son inexistentes en algunos municipios del país, por lo cual es indispensable que las autoridades municipales se aboquen a su actualización, plasmando en ellos una política de desarrollo sostenible con enfoque de largo plazo.

La redensificación de las ciudades y el crecimiento de las zonas metropolitanas, demandan una mayor y eficiente prestación de servicios públicos básicos y de infraestructura para el sano desarrollo de sus habitantes, sin embargo, los recursos con los que cuentan los gobiernos municipales no son suficientes para dar solución a esta demanda y mitigar el impacto de estas nuevas tendencias de desarrollo metropolitano.

Por lo anterior, las contribuciones al incremento en la densidad de edificación, son una solución viable para obtener nuevas fuentes de ingresos municipales, las cuales pueden ser destinadas a mitigar los efectos de la redensificación en las zonas o polígonos con potencial de desarrollo.

## Fuentes consultadas

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 06 de junio de 2019.

**Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, México, publicada en el DOF el día 14 de mayo de 2019.

CONAPO (2018) **Sistema Urbano Nacional**.

INEGI. **Censos y Conteos de Población y Vivienda. Encuesta Intercensal 2015**.

Programa de Naciones Unidas ONU-Hábitat. **“Expansión urbana vs. ciudad compacta”**

SEDATU (2019) **Convocatoria Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)**.

SEDATU (2019) **Términos de Referencia para la Elaboración y/o Actualización Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**.

SEDATU (2019) **Términos de Referencia para la Elaboración y/o Actualización Programas Metropolitanos**.

SEDATU (2019) **Términos de Referencia para la Elaboración o Actualización de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano**.

SEDATU (2019) **Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial-**

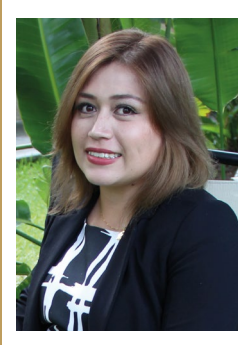
**(PUMOT)**. México, publicada en el DOF, Cuarta Sección-Vespertina, el día 28 de febrero de 2019.

## José Luis Flores Mota INDETEC

Abogado y Contador Público por la Universidad de Guadalajara en donde cursó la Maestría en Impuestos. Cuenta con diversos diplomados y cursos en Finanzas Municipales, Impuestos, Fortalecimiento de la Hacienda Municipal, Administración de la Tesorería, Land Taxation and Fiscal Policy, Programación, Control y Ejecución del Presupuesto Público, entre otros. Experiencia profesional como funcionario público municipal durante 20 años en donde tuvo diversos cargos en las Direcciones de Ingresos, Presupuestos y Egresos, Catastro, y de Desarrollo Económico. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Hacienda Municipal de Indetec.



# Oportunidad de Ingresos para los Municipios: “Derechos por Recolección de Basura a Domicilio”



Bertha Alicia Medrano Figueroa  
bmedranof@indetec.gob.mx

## Nota del Editor

“ Los municipios tienen la facultad para establecer contribuciones en el ámbito de las competencias que les asigna la Ley, lo que representa una oportunidad para incrementar sus ingresos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por lo cual se considera un área de oportunidad de ingresos el cobro de derechos por servicios de recolección de basura a domicilio. Dada la importancia del tema y a efecto de coadyuvar en el desarrollo de las haciendas públicas municipales, este tema será abordado en el presente artículo. ”



## Introducción

Una de las formas más eficaces de lograr finanzas públicas sanas en los municipios, es el fortalecimiento de sus haciendas a través de la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso locales, en virtud de los espacios que actualmente los municipios no explotan respecto de su potencial recaudatorio.

La Constitución consagra diversos principios que fundamentan las funciones de la hacienda pública municipal: el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, la facultad constitucional para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras entre otros; y la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios<sup>6</sup>.

El municipio como base de la organización política del país, tiene establecidos sus fundamentos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el cual se consagran, entre otros aspectos, los servicios públicos que el municipio debe prestar, y en él se establecen los más importantes como lo son:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;

- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Derivado de lo anterior, el municipio está obligado por mandato constitucional a otorgar servicios públicos a los ciudadanos, razón por la cual los municipios se ven en la necesidad de allegarse de recursos económicos para poder cumplir con dicha obligación constitucional, dando así nacimiento al cobro de derechos por servicios públicos. En este contexto se origina la propuesta de generar ingresos por el derecho por recolección de basura a domicilio, tema que será objeto de análisis en el presente artículo.

## Concepto de Derecho

Para efectos de nuestro análisis, estimamos conveniente y necesario tener claro el concepto de "derecho" que establece nuestro marco normativo. En este contexto, el Código Fiscal de la Federación (CFF) en el artículo 2 primer párrafo fracción IV define a los derechos como sigue:

**Artículo 2o.-** *Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

...

**IV.** *Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*  
(...)

<sup>6</sup> Novena Época, Registro: 163468, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXI/2010, Página: 1213.

De lo anteriormente comentado existen dos elementos importantes de los derechos:

1. Derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.
2. Derechos derivados de la prestación de servicios públicos como contraprestación como lo señala el artículo 115 de la CPEUM.

De la transcripción anterior podemos concluir que, conforme a la definición del Código Fiscal de la Federación, existen dos tipologías de derechos. En primer término, están los derechos relacionados con el uso o aprovechamiento que los ciudadanos pueden hacer de los bienes del dominio público y, en segundo término, los derechos que se originan a partir de que los ciudadanos reciben de manera particular los servicios que presta el Estado. El presente artículo se enfocará en el segundo punto que son los derechos por prestación de servicios públicos como contraprestación, como lo señala el artículo 115 de la CPEUM.

Cabe destacar que los derechos por prestación de servicios, además de que están establecidos en el precepto constitucional mencionado anteriormente, se encuentran fundados en las disposiciones locales hacendarias como son la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipal y la Ley orgánica local o sus equivalentes.

Es importante señalar que, para efectos de la anterior definición se utilizó el Código Fiscal Federal, dado que a nivel municipal existe diversidad de disposiciones normativas, las cuales en la mayoría de los casos se asemejan al modelo establecido en dicha normatividad federal, por lo cual no debe considerarse como aplicación obligatoria. Para mayor precisión en cuanto a la parte local y ante la imposibilidad de traer todas las definiciones locales del concepto de derecho, a continuación, y de maneja ilustrativa, se enlistan tres definiciones contempladas en la normatividad vigente de tres municipios del país:

### Código Financiero del Estado de México y Municipios:

*"Derechos. Son las contraprestaciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y Municipios en 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 este Código. También son derechos las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."*



## Código Fiscal Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla:

*"Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio."*

## Código Fiscal Municipal del Estado de Durango:

*"Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio."*

Ahora bien, una vez analizado el concepto de derechos, es importante destacar que los gobiernos municipales deben contar con los recursos necesarios que conllevan la prestación de servicios, los cuales incluyen recursos administrativos y financieros, a efecto de brindar servicios públicos con calidad, eficacia y suficiencia dentro del marco de sus posibilidades.

## Derechos por servicio de limpia, recolección o limpieza

Los derechos por servicio de limpia, recolección o limpieza comprenden "... la recolección, manejo, disposición y tratamiento de los residuos sólidos no peligrosos de la vía pública, así como el aseo de calles, parques, camellones, jardines y lugares públicos por parte del Ayuntamiento."<sup>7</sup> Es decir, aquellos que percibe el municipio derivados del inciso c, tercera fracción del artículo 115 constitucional, mismos que de forma general agrupan los servicios de: Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Para efectos del análisis de este artículo se utilizó de ejemplo la normatividad vigente en el municipio de Tulum, Quintana Roo, lo cual nos ayudará a entender mejor el concepto.

Actualmente en nuestro país existe gran diversidad en la denominación que los municipios han dado a los derechos de limpia y recolección de basura, lo que evidencia que los derechos se denominan a partir de las particularidades propias de cada municipio. A manera de ejemplo, a continuación, se enlistan algunas denominaciones a los derechos por servicio de limpia y recolección, tomando como muestra dicho rubro contenido en la legislación de 62 municipios que se tomaron como referencia:



<sup>7</sup> Reglamento para la prestación del servicio público de recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, en el Municipio de Tulum, México, 2018.



## Rubros contenidos en las leyes 2019 de Ingresos de 62 Municipios Muestra\*

- Recolección y traslado de residuos sólidos no peligrosos o basura
- Por los servicios prestados en materia de limpia, transportación y confinamiento de residuos
- Recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos
- Recolección de basura
- Servicio de limpia y recolección de basura
- Servicio de limpia y recolección de residuos sólidos
- Aseo, limpia, recolección y disposición final de basura
- Recolección, transportación, tratamiento y destino final de residuos sólidos
- Servicio de limpieza, recolección y recepción de residuos sólidos urbanos.
- Recolección de residuos sólidos a domicilio
- Recolección, traslado y disposición final de desechos y/o residuos sólidos,
- Recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos
- Recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos
- Recepción, tratamiento confinamiento final de residuos sólidos e industriales
- Limpia y recolección de desechos industriales y comerciales
- Limpieza, recolección y recepción de residuos sólidos no tóxicos
- Servicios especiales de aseo público
- Aseo público

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las leyes de ingresos de 62 municipios muestra del país.

En el ámbito municipal aún existen fuentes de ingresos que representan un área de oportunidad para los gobiernos municipales, tal es el caso de los servicios de limpia que incluye el manejo de los residuos, que implica la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

En la actualidad, en la mayoría de los municipios se ofrece el servicio de limpia y recolección de basura por parte de la autoridad municipal sin recibir contraprestación directa por el servicio, como es el cobro por derechos de recolección de basura a domicilio, en virtud de que algunas legislaciones prevén el cobro del derecho únicamente a los servicios de limpia al sector comercial, dejando de lado el cobro para el resto de la población.

## Derechos por recolección de basura a domicilio

Se entiende por derechos por recolección de basura a domicilio, como su nombre lo indica, el cobro que se realiza por la prestación del servicio de recolección a los particulares, que, a diferencia del servicio de limpia, éste contempla el cobro por el servicio de recolección de residuos a domicilio.

El servicio de recolección de basura a domicilio representa la implementación de muchos recursos humanos y económicos y en algunas ocasiones el municipio carece de capacidades financieras, operativas y de infraestructura.

A manera de ejemplo y para dimensionar la importancia y costo de los servicios personales que demandan los servicios de limpia y de recolección de basura, en la siguiente tabla se presenta un ejercicio que considera el número de personas que se requieren para la prestación del servicio para un conjunto de 2,273 municipios en el país:

Municipios y delegaciones con servicio de recolección	2 273
Total de personal	87 944
Total de hombres	75 348
Total de mujeres	12 596
<b>Posición en el Proceso de Trabajo</b>	
<b>Gerentes y directivos</b>	
Hombres	2 104
Mujeres	224
<b>Administrativos y contables</b>	
Hombres	3 604
Mujeres	2 184
<b>Técnicos y operativos</b>	
Hombres	69 640
Mujeres	10 188

**Fuente:** INEGI, Estadísticas ambientales 2017.

Además de lo anterior, para la prestación del servicio se requiere de vehículos con equipamientos especiales, combustibles, mantenimiento, entre otros, lo que genera una mayor inversión por parte del municipio para cubrir este servicio; es por ello la importancia de que los municipios estudien la posibilidad de establecer el cobro por derechos de recolección de basura a domicilio, lo cual apoyaría a establecer una reingeniería y fortalecimiento en la prestación del servicio y mejorar la calidad del mismo, aunado al incremento de los ingresos propios.

## ¿Cómo diseñar la contribución?

Ahora bien, respecto a cómo establecer el cobro de este derecho, las particularidades de cada municipio hacen que no pueda establecerse una directriz o metodología única como modelo de cobro, toda vez que ello dependerá de diversos factores tales como la capacidad contributiva de los ciudadanos, el volumen de residuos que generan y la implementación de políticas públicas que apoyen e incentiven a que la población reduzca la producción de basura diaria en los hogares, por lo que se deberán tomar en cuenta estos elementos para realizar un diseño de la contribución adecuado al municipio.

Retomando lo anterior, encontramos que, si se opta por implementar el cobro por dicho servicio, pudieran existir beneficios en cuanto a la calidad en su prestación, además del aumento de personas beneficiadas por el servicio, dando cumplimiento con ello a uno de las principales obligaciones constitucionales del municipio.

## Enfoque ecológico con fines extrafiscales

Actualmente las contribuciones ecológicas tienen un fin extrafiscal en virtud de que su objeto principal es combatir el daño ambiental, han cobrado relevancia debido a la fuerte tendencia de los gobiernos locales, estatales y federal de cuidar el medio ambiente, y de manera obligada por las condiciones ecológicas en que se encuentra el mundo, aunado a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos locales. Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define los fines fiscales y extrafiscales con el siguiente criterio:

### “FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES.

*finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.”<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Novena Época, Registro: 161079, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, septiembre de 2011

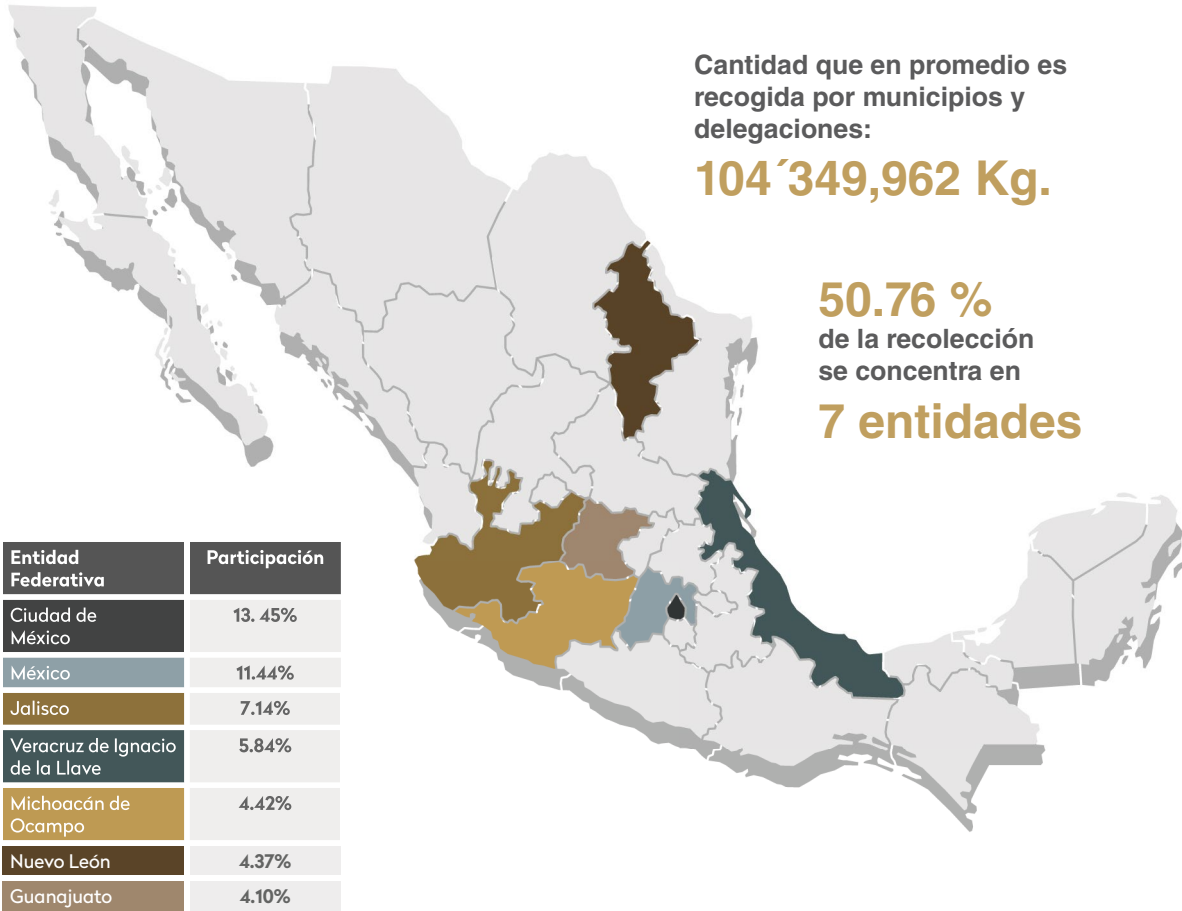
**Materia(s):** Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a./J. 107/2011, Página: 506.

Del anterior criterio, podemos considerar que los fines fiscales recaudatorios, sin duda representan un atractivo importante en la implementación del cobro por el servicio de recolección de basura. Cabe destacar, que otro aspecto fundamental es el fin extrafiscal que se persigue al desincentivar la producción de basura para crear conciencia de la cantidad de basura que se genera y sobre todo el daño que provoca en el entorno inmediato y en general en el planeta.

En concordancia con lo anterior, el siguiente mapa muestra, a través de datos estadísticos, la gravedad del problema de producción de basura en nuestro país, la cual se concentra en 7 estados, siendo éstos donde se ubican principalmente las zonas urbanas como a continuación se señala: (Ver el mapa de la página 23).



**Residuos sólidos urbanos recolectados**



Fuente: INEGI, Estadísticas ambientales 2017.

Derivado de lo anterior, y como se puede apreciar en el mapa, existe una gran área de oportunidad respecto al derecho por servicio de recolección de basura a domicilio en virtud de la enorme cantidad de basura que se genera en el país, además de cumplir con los fines económicos y su impacto positivo en las finanzas públicas, también se impulsaría la cultura del reciclaje, reducción y reutilización de los residuos sólidos en los hogares.

**Conclusiones**

Para el adecuado cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y otras leyes les imponen a los municipios en materia de prestación de los servicios básicos, es imperativo que éstos hagan uso de sus atribuciones y propongan a las legislaturas locales contribuciones derivadas de la prestación de los servicios públicos a su cargo, para mejorar sus capacidades de una mejor prestación de dichos servicios. De esta manera y como se reflexionó en el presente artículo, el cobro de los "Derechos por recolección de basura a domicilio" representa un área de oportunidad.



De igual manera, cabe destacar que las contribuciones ecológicas además de ser instrumentos jurídicos de recaudación fiscal que ayudan a incrementar los ingresos municipales, coadyuvan adicionalmente al cuidado del medio ambiente, cumpliendo de esta manera un objetivo extrafiscal.

Por las razones anteriores, los municipios tienen la ardua tarea de analizar las nuevas fuentes de ingresos, con mayor énfasis en aquellas que representen un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos, cumpliendo de esta manera con el mandato constitucional que les impone dichas obligaciones.

## Fuentes Consultadas

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación, 2018.

**Código Fiscal de la Federación.** Diario Oficial de la Federación. México, 2017.

**Código Financiero del Estado de México y Municipios.** México, 2019.

**Código Fiscal Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla.** México, 2017.

**Código Fiscal Municipal del Estado de Durango,** México, 2017.

**Tesis 1a./J. 107/2011,** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. t. XXXIV, septiembre de 2011, p.506.

**Cuadro INDETEC, con datos de 62 Leyes de Ingresos 2019 de una muestra representativa de municipios de México:** Municipios capitales y el segundo con mayor ingreso del estado.

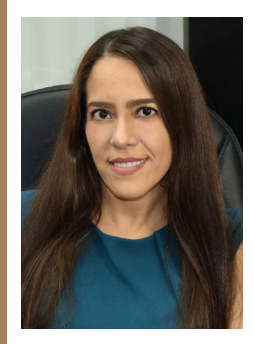
INEGI, “**Estadísticas ambientales Módulo de residuos sólidos urbanos Resultados 2017**”, consultado el 04 de junio de 2019, URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323492/CTEIERSP\\_Sesio\\_n\\_abril\\_5\\_2018\\_RESIDUOS\\_SOLIDOS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323492/CTEIERSP_Sesio_n_abril_5_2018_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf)

## Bertha Alicia Medrano Figueroa

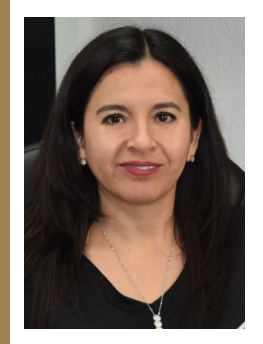
### INDETEC

Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Enrique Díaz de León y Licenciada en Derecho por la misma casa de estudios. Actualmente colabora en la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal de Indetec.

# Derechos por la Prestación del Servicio Público de Agua: Su Normatividad, Problemática y Acciones para Incrementarlo



**Esmeralda Santana Guzmán**  
*esantanag@indetec.gob.mx*



**María Elvira González García**  
*mgonzalezg@indetec.gob.mx*



**A** partir de la reforma constitucional de 1983, el municipio tiene a su cargo la prestación de servicios públicos básicos a sus habitantes, y para ello debe contar con recursos suficientes para lograr satisfacer la demanda de la ciudadanía. Las participaciones y aportaciones federales son las fuentes de ingresos más importantes de los municipios, representando el 73% del total del ingreso a nivel nacional mientras que los ingresos propios representan únicamente el 21%. La fuente de ingresos locales propios más representativa de los municipios a nivel nacional, es la relativa a los ingresos derivados de la prestación del servicio público del agua. La recaudación de derechos de agua, en 2018, fue de 64,966 millones de pesos, 22.7% mayor que el impuesto predial que es la segunda fuente de ingresos más importante. A pesar de lo anterior, existen áreas de oportunidad que podrían optimizar la recaudación de los derechos por este servicio, contribuyendo así al fortalecimiento de los ingresos locales y, por ende, de las finanzas públicas.

## Marco normativo

Con la reforma al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada el 8 de febrero de 2012, se establece el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Por otra parte, y respecto de la administración del vital líquido, encuentra su principal sustento legal en el numeral 27 de la misma CPEUM, que faculta al Ejecutivo Federal para autorizar la explotación, uso y aprovechamiento del agua a los gobiernos estatales o municipales mediante asignaciones, a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), conforme a lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales, que es reglamentaria del Artículo 27.

Las reformas constitucionales de 1983, establecieron en la fracción III del Artículo 115 los servicios públicos que estarían a cargo del municipio, entre ellos el de agua potable y alcantarillado; posteriormente en la reforma de

1999, se definió de manera más amplia en el texto constitucional, que estarían a cargo del municipio los servicios de *“Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.”*

En virtud de que no existe ley reglamentaria del referido artículo 115, los estados deben elaborar su propia Ley Estatal del Agua, y se han creado las Comisiones Estatales de Agua, mismas que deben procurar respetar la autonomía de los municipios y a la vez observar las leyes federales.

Los organismos operadores de agua municipales, surgieron de la necesidad de afrontar las consecuencias de la descentralización de la administración, infraestructura e inversión de agua potable, cuando, derivado de dichas reformas constitucionales, se transfirió esta responsabilidad primaria a los municipios.

El objeto general de los organismos operadores de agua, es atender a la población respecto de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y pueden ser dependientes directamente del gobierno municipal o bien constituidos como organismos públicos descentralizados.

Estos organismos, según lo disponga la legislación de la entidad y/o municipio al que pertenezcan, serán creados mediante un Decreto o bien por un Acuerdo del Ayuntamiento, y de acuerdo a como esté previsto en ese instrumento, se denominan Comisión de Agua, Junta de Agua, Sistema Descentralizado de Agua, Comité de Agua, Empresa de Agua, etc.

Los organismos operadores de agua municipales, trabajan en coordinación con la Comisión Estatal del Agua de la entidad a donde pertenezcan, la cual les brinda asesoría, apoyo financiero y promoción del cumplimiento de la normatividad.

Así pues, las variantes en que se encuentran constituidos los organismos operadores, son: dependientes de la administración municipal, organismos operadores descentralizados municipales, estatales o intermunicipales y organismos operadores privados como concesionarios. Según datos del INEGI<sup>9</sup>, existen 1,049 organismos operadores, de los cuales 615 dependen de la administración municipal y 434 de la administración paramunicipal.

La facultad de cobro por la prestación del servicio, encuentra sustento en la fracción IV, inciso c), del referido Artículo 115 de la CPEUM, el cual además de otorgar al municipio esta potestad, en el párrafo tercero de la mencionada fracción, establece como requisito que las cuotas y tarifas aplicables sean propuestas a las legislaturas locales.

La figura tributaria mediante la cual se realiza el cobro de este servicio son “Derechos” los cuales se clasifican como ingresos ordinarios. Estos ingresos se definen como “los que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y se destinan a cubrir los gastos ordinarios del municipio; este tipo de ingreso es derivado de las funciones propias del municipio.” (Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2009: 148).

Los Derechos son entonces, en este contexto, los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio público, como es el caso del abastecimiento de agua potable y drenaje, cuyas cuotas y tarifas deben estar previstas en la Ley de Ingresos Municipal o bien en una ley especial.

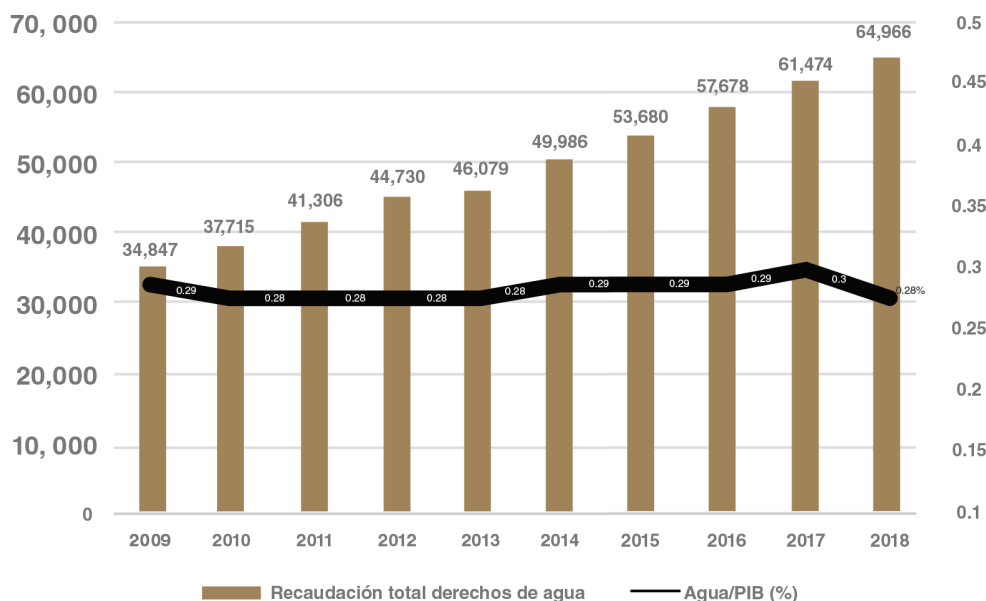
## **Derechos de agua: Fuente de ingresos propios más importante de los municipios a nivel nacional**

En el año 2017, los ingresos totales de los municipios mexicanos, sin incluir la Ciudad de México, ascendieron a 436,654'080,966 pesos, de los cuales, las participaciones y aportaciones federales representaron el 72.94%, los ingresos propios el 21.62% y el financiamiento y otros ingresos, el 5.45%. El total de ingresos propios fue de 94,402'115,242 pesos, de los cuales el 58.78% corresponde a impuestos, seguido de los derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejoras, que representaron el 26.54, 9.31, 4.50 y 0.86%, respectivamente.

La fuente de ingresos locales más importante en los municipios, a nivel nacional, son los derechos por la prestación del servicio de agua que, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 2018 fue de 64,966 millones de pesos. La figura 1 muestra la recaudación de este derecho del 2009 al 2018 así como el porcentaje que han representado respecto al PIB en esos mismos años. Como puede observarse, a pesar de que el crecimiento en la recaudación pareciera ser aproximadamente de un 7% anual durante estos diez años, al compararse con el PIB, la recaudación ha permanecido prácticamente estancada.

**La fuente de ingresos  
propios más importante  
en los municipios, a nivel  
nacional, son los derechos  
por la prestación del servicio  
de agua, según cifras de la  
Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público (SHCP)**

**Figura 1. Evolución de la recaudación de agua  
 (Millones de pesos 2009 – 2018)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC con base en datos de recaudación SHCP – UCEF 2009 – 2018 y del valor del PIB (INEGI)

## Problemática hacendaria

### Tarifas:

Tarifa es la “tabla en donde aparecen cantidades de menor a mayor o viceversa, en las que se coloca la base de una contribución y, por ende, se calcula el monto a pagar a la autoridad fiscal.” (Díaz González, 2012: 107)

La CONAGUA, en su Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Estructuras Tarifarias, señala que las cuotas y tarifas se determinarán y actualizarán por parte del organismo operador con base en la búsqueda de la autosuficiencia. En esta publicación refiere que la autorización de las tarifas varía de una entidad federativa a otra, siendo que en algunos casos son a través del cabildo del Ayuntamiento, en otros la Comisión Estatal del Agua, y en otros es el Congreso del Estado. (Comisión Nacional del Agua, pág. 2)

Dependiendo del marco normativo que regule a los organismos operadores, existen también casos en que las tarifas son autorizadas por el órgano máximo de autoridad del organismo operador, sea Consejo Directivo, Junta de Gobierno, Consejo de Administración, o bien por un Consejo o Comisión Tarifaria.

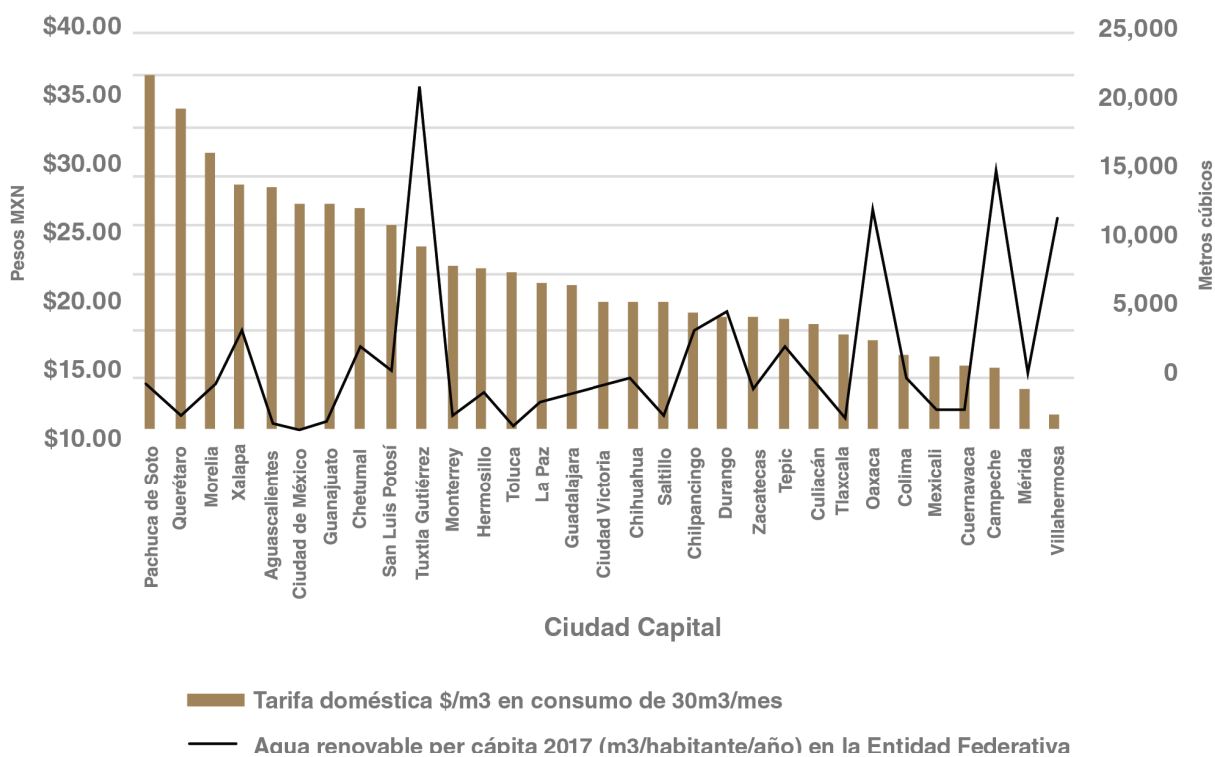
Sin embargo, en esta práctica podemos encontrar debilidades en materia de constitucionalidad, a razón de que, en una adecuada instrumentación jurídica, y ciñéndose a lo marcado por nuestra Carta Magna, las cuotas y tarifas deben estar contenidas en la Ley de Ingresos Municipal, o en una ley especial, es decir, haber pasado por un proceso formal y materialmente legislativo.

Ahora bien, una tarifa adecuada debe ser eficiente, equitativa y sostenible; para su establecimiento, como mínimo, se deben tomar en cuenta factores como: costos de extracción, conducción, tratamiento y distribución, costos de mantenimiento, administración y cobranza.

Las tarifas por la prestación del servicio público de agua varían considerablemente en los municipios del país. Según información de la CONAGUA, tomando como muestra los municipios capitales y como parámetro un consumo de 30 metros cúbicos al mes, en 2017 las tarifas varían desde 1.37 pesos en Villahermosa, Tabasco; hasta

35.27 pesos en Pachuca de Soto, Hidalgo, siendo el promedio de 15.03 pesos. Tratando de explicar estas variaciones, en la figura 2 se comparan las tarifas domésticas en consumo de 30 m<sup>3</sup> al mes de los municipios capitales en 2017, con el agua renovable<sup>10</sup> per cápita en este mismo año.

**Figura 2. Tarifas domésticas de agua en municipios capitales Vs Agua renovable per cápita 2017**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Estadísticas del Agua en México 2018 y Sistema Nacional de Información del Agua (SINA). Comisión Nacional de Agua.

Como puede notarse, en la mayoría de los municipios capitales existe una relación inversa entre ambas variables, es decir, a medida que se tiene agua renovable suficiente, la tarifa doméstica tiende a ser menor, o viceversa, cuando el agua renovable es poca la tarifa es mayor, con excepción de los municipios de Mérida, Villahermosa, Mexicali y Cuernavaca, cuyas tarifas son bajas considerando que tienen poca agua renovable per cápita.

Una de las principales problemáticas observadas en México es que no existen parámetros uniformes para establecer las cuotas y tarifas por consumo de agua potable, lo que ocasiona que éstas sean abismalmente diferentes entre un municipio y otro. También tenemos que cada municipio establece de manera autónoma

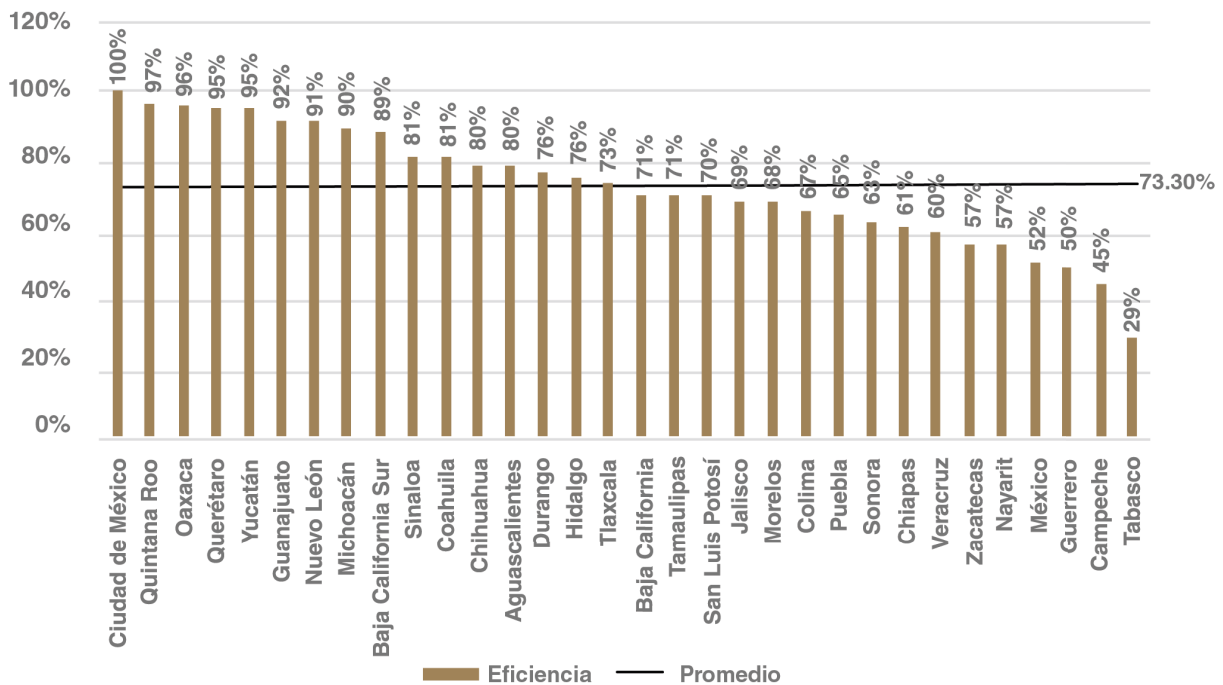
<sup>10</sup> El término agua renovable, de acuerdo con la CONAGUA, se entiende como la cantidad máxima de agua que es factible explotar anualmente en un país sin alterar el ecosistema y que se renueva por medio de la lluvia.

sus propias clasificaciones de uso (y tarifas propias para cada uno), es decir, doméstico, comercial, industrial; con subclasificaciones en algunos casos, por ejemplo, doméstico popular, económico, residencial, alto, etc. Aunado a ello, tenemos la alta tasa de subsidio que tiene el suministro de agua, que es de entre un 60 y 90% del costo real, lo que ha generado acceso a grandes cantidades de agua a un precio muy por debajo de su costo, provocando escasez en algunas zonas y sobreexplotación de los recursos hídricos. (García, 2018).

**Cobranza:**

El número de tomas de agua registradas a nivel nacional al 2018, conforme a información de SHCP, es de 29'560,470, al compararlas con las tomas pagadas, la eficiencia recaudatoria para este año fue del 73.3%. En la figura 3 se muestra este mismo indicador, es decir, la eficiencia recaudatoria entendida como la relación de tomas pagadas respecto tomas registradas, clasificando a los municipios por Entidad Federativa.

**Figura 3. Porcentaje de eficiencia recaudatoria por Entidad Federativa y nacional (2018)**



Fuente: Fuente: Elaborado por INDETEC conforme información de la SHCP (2018)

Como puede observarse en la figura 3, los municipios de 17 entidades federativas se encuentran por debajo de la eficiencia recaudatoria a nivel nacional, siendo los de menor eficiencia Tabasco, Campeche y Guerrero con porcentajes de 29, 45 y 50% respectivamente. Lo anterior denota que deben realizarse esfuerzos en la cobranza coactiva en los municipios.

En este sentido, con el objetivo de llevar a cabo la cobranza coactiva para los usuarios morosos en el pago del servicio, primeramente, se debe analizar la naturaleza del organismo operador; luego, las facultades que se le hayan conferido en la legislación correspondiente, ya que puede estar o no considerado como autoridad fiscal; finalmente, distinguir si los ingresos por concepto de la prestación de servicio de agua potable son contribuciones. A continuación, se describen los siguientes supuestos:

- En el caso de que el Organismo Operador esté incorporado de manera centralizada al municipio, no tendrá problema para instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), pues el municipio, para estos efectos, es autoridad fiscal. La excepción se encuentra cuando los ingresos que se reciben por este concepto no sean considerados contribuciones, en cuyo caso no podrá aplicar la cobranza coactiva.
- En el caso de un OPD, le deberán haber sido conferidas estas facultades (de autoridad fiscal) en su Acuerdo o Decreto de creación, o en su defecto en uno posterior, a partir de lo cual podrá ejercerlas, de lo contrario, los créditos fiscales que originen los derechos, podrán ser reclamados de manera coactiva sólo por el municipio. Por otra parte, si los ingresos por este concepto no son contribuciones, tampoco serán créditos fiscales y la recuperación deberá hacerse por otros medios distintos al PAE.
- En el caso de que el servicio esté concesionado a un particular, éste no está facultado para ejercer la cobranza coactiva mediante PAE, puesto que no es autoridad fiscal, y sólo podrá realizar la cobranza

mediante medios no fiscales; pero si se trata de derechos podrá ejercerlos el municipio directamente como créditos fiscales.

### **Gastos fiscales:**

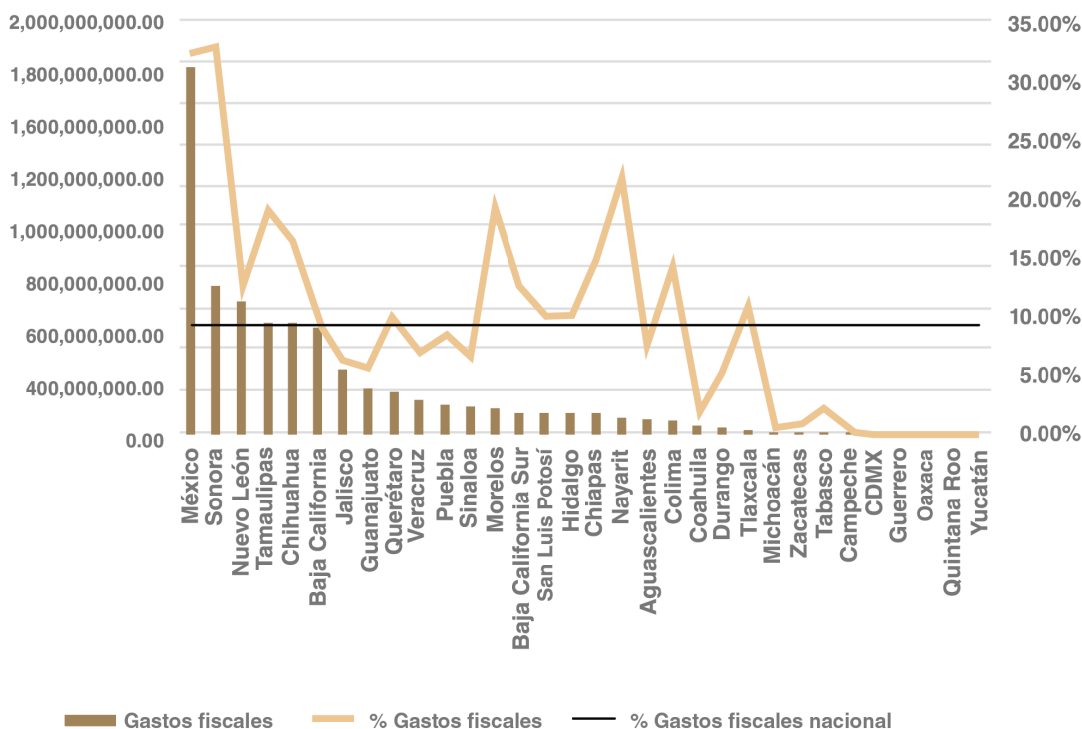
Los gastos fiscales se entienden como los beneficios fiscales que otorga el gobierno a los ciudadanos en forma de estímulos, exenciones, reducciones, descuentos o tasas preferenciales, que se traducen en el “no pago” o en “ingresos negativos” mermando la recaudación, en este caso, de los derechos por la prestación del servicio de agua.

El total de gastos fiscales relativos a la prestación del servicio de agua según cifras de la SHCP, en 2018 fue de 6,775´751,069 pesos, representando más de un nueve por ciento con relación a los ingresos obtenidos por los municipios a nivel nacional por este mismo servicio.

La figura 4 muestra los gastos fiscales de los municipios por entidad federativa, así como el porcentaje que éstos representan respecto de la recaudación del servicio. Los porcentajes varían en cada entidad, observando que los mayores porcentajes están en los municipios de Sonora, Estado de México y Nayarit siendo éstos de 32.59, 32.14 y 21.66% respectivamente. Como puede observarse en la figura 4, las entidades federativas con mayores gastos fiscales no necesariamente son las que tienen mayores porcentajes de los mismos respecto de su recaudación.



**Figura 4. Gastos fiscales y % de gastos fiscales respecto recaudación por Entidad Federativa y nacional 2018**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC con base en información de la SHCP (2018)

Los gastos fiscales pretenden incentivar inversiones o algún tipo de actividad, así como la redistribución de los recursos, lo cual podría resultar beneficioso en un periodo de tiempo en específico; sin embargo, es necesario evaluar periódicamente la oportunidad de los mismos, y si éstos están cumpliendo con el objetivo por el que se establecieron. “La abundancia de incentivos fiscales y su pensamiento en el tiempo origina la preocupación por su estudio y la reflexión sobre su oportunidad y conveniencia” (Mijangos Borja, 1991: 444)<sup>11</sup>

## Problemática administrativa

Según el INEGI, en 2015, la cobertura nacional de agua entubada en la vivienda o predio era de 94.4%. (Comisión Nacional del Agua, 2018, pág. 113).

Uno de los problemas que son recurrentes para los organismos operadores de agua, son las fugas, ya que en las zonas urbanas se pierde cerca del 40% del agua potable en las redes de distribución debido a fallas en éstas; en el sector de la agricultura la pérdida es de un 50% aproximadamente. (García, 2018). Lo anterior sin duda impacta mermando la recaudación de los derechos por este servicio.

Aunado a lo anterior, los padrones de usuarios presentan duplicidad en las cuentas y no se tiene un registro completo de los padrones derivado de

<sup>11</sup> Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. Número 71. 1991.

las tomas clandestinas, lo cual también termina impactando en una disminución de los ingresos en este rubro.

## Acciones para incrementar la recaudación

De lo anterior se proponen algunas acciones que podrían incidir en el incremento de la recaudación de agua.

- Aplicar tarifas que permitan cubrir los costos de operación y lograr la autosuficiencia de los organismos.
- Análisis de los gastos fiscales derivados del servicio, así como de la conveniencia de descuentos, exenciones e incentivos.
- Coordinación entre dependencias municipales como catastro y obras públicas, respecto de la información de nuevas construcciones, para incorporar a los nuevos usuarios.
- Revisión de actas o decretos de creación de los organismos operadores descentralizados para detectar y en su caso corregir las debilidades respecto de su naturaleza jurídica, atribuciones y/o el otorgamiento de facultades como autoridad administrativa y fiscal.
- Incorporar sistemas de gestión integral, mediante TIC's que faciliten la administración del servicio, así como el cumplimiento de las funciones tributarias registro, recaudación, fiscalización y cobranza.
- Profesionalización de la función de la cobranza coactiva, así como la automatización de la gestión de emisión de notificaciones, requerimientos y control de las etapas del PAE.
- Labor permanente de actualización del padrón de usuarios y fortalecimiento de los mecanismos de detección de tomas clandestinas y fugas.

## Conclusiones

La prestación del servicio público de agua potable es una obligación constitucional para los municipios. Como se analizó en líneas anteriores, el municipio está facultado para cobrar dicho servicio mediante la figura de "derecho". Los derechos por la prestación del servicio de agua son los ingresos propios más representativos a nivel municipal. Una buena recaudación de estos ingresos, además de incrementar los recursos propios del municipio, trae consigo el beneficio del posible incremento en las participaciones derivado del esfuerzo recaudatorio. Existen estímulos para la distribución de algunos fondos de participaciones que incentivan al crecimiento en la recaudación de los derechos de agua mediante sus fórmulas, tal es el caso del fondo general de participaciones, fondo de fomento municipal, fondo de fiscalización y recaudación y la participación del 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios colindantes con la frontera o litoral.

Por lo anterior, los municipios deben buscar el fortalecimiento de los derechos por la prestación del servicio de agua. Para lograr este cometido se requiere una administración eficiente del servicio, lo cual implica la reducción de costos en la extracción, conducción, tratamiento y distribución del agua, así como dar total cumplimiento a las funciones de la administración tributaria, tales como registro, recaudación, fiscalización y cobranza.

Asimismo, las tarifas del servicio, como se mencionó anteriormente, deben ser eficientes, equitativas y sostenibles, considerando los costos operativos y administrativos asociados con la prestación del servicio, esto, además de contribuir a una mejora en las finanzas de los organismos operadores de agua, ya sean de la administración municipal o paramunicipal, contribuye a la prestación de un servicio de calidad a la ciudadanía.

## Fuentes Consultadas

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). **Código Fiscal de la Federación**. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de [www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_241218.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Recuperado el 22 de Marzo de 2019, de [www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm)

Comisión Nacional del Agua. (2018). **Estadísticas del Agua en México 2018**. Ciudad de México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Comisión Nacional del Agua. (s.f.). **Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Estructuras Tarifarias** (Vol. 54). México, D.F.: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Comisión Nacional del Agua. (s.f.). **Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Integración de un Organismo Operador**. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de [aneas.com.mx: http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2016/04/SGAPDS-1-15-Libro1.pdf](http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2016/04/SGAPDS-1-15-Libro1.pdf)

García, Laura. (31 de Agosto de 2018). **Ciencia UNAM**. Recuperado el 06 de Junio de 2019, de <http://ciencia.unam.mx/leer/775/problematicas-economicas-del-agua-en-mexico>

Díaz González, Luis Raúl. (2012). **Diccionario Jurídico para Contadores y Administradores**. México, D.F.: Gasca.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009). **Guías Técnicas Municipales**. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Recuperado el 26 de marzo de 2019, de [www.inap.org.mx: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/guias\\_inap.pdf](http://www.inap.org.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/guias_inap.pdf)

Mijangos Borja, María de la Luz. (Mayo-Agosto de 1991). **Los gastos fiscales. Concepto y aplicación en México**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado(71). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1991.71>.

## Esmeralda Santana Guzmán

### INDETEC

Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas con Mención Honorífica por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM Campus Guadalajara). Experiencia de más de 15 años en Administración Pública y se ha desempeñado como Directora de Ingresos del Municipio de Zapopan, Directora de Administración y Finanzas del OPD Servicios de Salud en el Municipio de Zapopan, Coordinadora General de Proyectos en la Fiscalía del Estado de Jalisco y Jefa de Egresos y Presupuesto en el Consulado General de México en los Ángeles, entre otros. Actualmente labora en Indetec como Directora de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal.

## María Elvira González García

### INDETEC

Abogada por la Universidad de Guadalajara; egresada de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, por la misma casa de estudios. Dentro del servicio público, se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público, Coordinador General de Asesores, Directora del Área Consultiva y Legislativa y Directora General del Instituto de Formación Profesional, en la extinta Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco; Oficial Administrativo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la iniciativa privada, ha ejercido como Abogado Corporativo. Actualmente labora en Indetec como Auxiliar Técnica en la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal.

# Catastro Digital, Solución a una Exigencia Tecnológica



Carlos Alberto Hernández Chávez  
chernandezc@indetec.gob.mx

## Nota del Editor

“ En una época en donde la tecnología y la comunicación se vuelven indispensables para la vida diaria, al proporcionar agilidad en los procesos, accesibilidad y economía en su uso, existe la necesidad de aplicar programas y sistemas digitales a los catastros para la administración de sus registros técnicos y cartográficos, el archivo de sus datos históricos y los procesos técnicos administrativos, así como plataformas web para consulta y trámites en línea que faciliten al ciudadano el acercamiento a las dependencias gubernamentales. ”



## Introducción

**E**l desarrollo digital está redefiniendo las relaciones entre la población y gobierno, respecto de la atención, servicios ofrecidos y requerimientos solicitados de la administración pública.

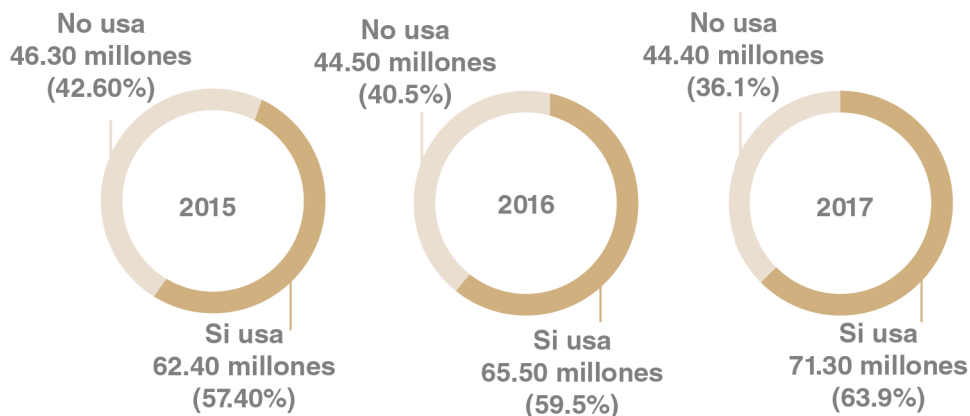
Ese acercamiento a la población por medio de las redes electrónicas, facilita el intercambio de la información general de la dependencia, al ofrecer informes sobre los objetivos y trabajos realizados, así como la información requerida para cualquier tipo de trámites, dando como resultado una pronta respuesta al evitar traslados innecesarios a dependencias, para la realización de trámites, pagos y solicitudes que pudieran realizarse en línea, lo cual resulta más económico para ambas partes.

La tecnología, así como los programas y equipos digitales, no son más que herramientas que potencializan la capacidad humana, para desarrollar de forma más rápida y precisa sus actividades laborales, esto aporta profesionalización y habilidades técnicas que vuelven más valioso al servidor público.

La comunicación que se vive en la actualidad se desarrolla a pasos agigantados. Según cifras emitidas por INEGI 2017, el 63.9% de la población mexicana usa internet, 71.3 millones de personas. Estas cifras seguirán subiendo año con año en función del avance tecnológico, como se observa en la ilustración 1.

En lo referente a los usuarios de internet dentro de las poblaciones urbanas y rurales, en la siguiente ilustración se muestra que 86 de cada 100 usuarios de internet corresponden a las áreas urbanas,

**Ilustración 1. Población según condiciones de uso de internet 2015-2017**

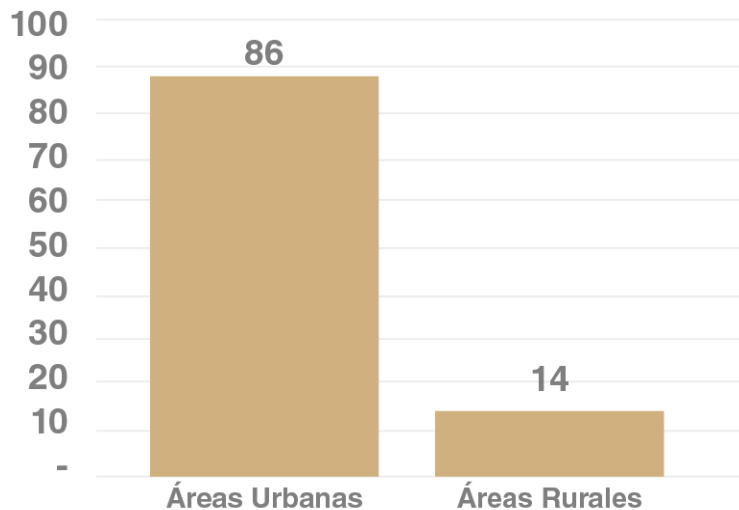


**Fuente:** INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017, ENDUTIH, Diseño de la Muestra, 2018.

14 de cada 100 usuarios pertenecen al sector rural; lo anterior según información del ENDUTIH (Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso

de Tecnologías de la Información en los Hogares, 2017<sup>11</sup>). Ilustración 2.

### Ilustración 2 Distribución de los usuarios de internet en áreas urbanas y rurales 2017



**Fuente:** INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017, ENDUTIH, Diseño de la Muestra, 2018.

El uso de las redes de comunicación digital como el internet en la población, muestra el alcance que los gobiernos locales pueden tener al convertir sus Haciendas, particularmente al catastro, con características digitales necesarias para la realización de trámites y consulta vía web.

### Planificando un catastro digital

En el catastro se debe explorar modelos de servicio y de gestión administrativa y técnica, diseñar programas según las necesidades del municipio, con la intención de ofrecer un servicio de eficiencia, lo que traerá como resultado, un buen nivel de confianza ante la ciudadanía.

La administración del catastro implica una combinación entre registros alfa numéricos y cartografía, ligados entre sí, al ser relacionados con la representación gráfica de polígonos en superficies de terrenos, construcciones, manzanas, vialidades y colonias o fraccionamientos, georreferenciados por medio de sistemas de información geográfico (SIG).

El uso eficiente de las herramientas digitales (SIG) permite a los catastros administrar

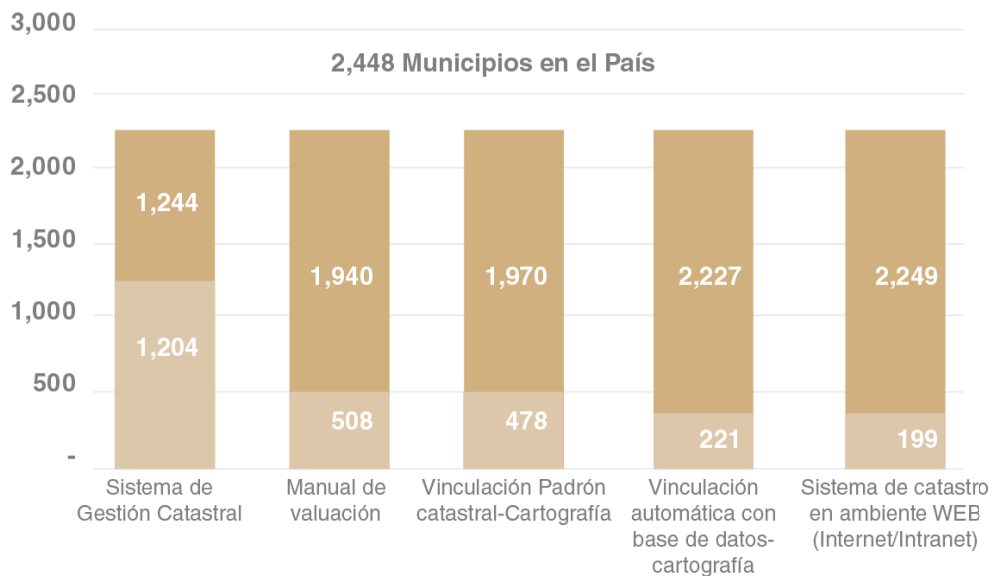
<sup>11</sup> INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017, ENDUTIH, Diseño de la Muestra, 2018.

eficientemente su estructura interna como la información que resguarda, por su diseño, separa la información en capas temáticas y las almacena de forma independiente, volviendo más rápido el objetivo final de relacionar la información existente para obtener resultados finales.

## Diagnóstico catastral municipal en México

La mayoría de los catastros municipales no han implementado ciertas acciones que pueden contribuir con su desarrollo administrativo. Según información de INEGI<sup>12</sup>, los municipios presentan una aparente desactualización con respecto a la administración de su base de datos registral, estructura jurídica, normatividad y actualización cartográfica lo cual se ve reflejado en la ilustración 3.

**Ilustración 3. Diagnóstico de las tecnologías catastrales 2017**



**Fuente:** Elaboración propia, realizada con datos de INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

<sup>12</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Según información de la ilustración 3, existen importantes áreas de oportunidad para la mejora de los catastros, en las siguientes líneas se describen las problemáticas y algunas soluciones:

El 49.18% de los municipios (1,204 de 2,448) presentan un sistema de gestión catastral.

- Poco más de la mitad de los municipios del país no presentan las bondades de administrar un catastro digital, en donde se automaticen los procesos de gestión y se administre de manera eficiente su operación con rapidez.

El 20.75% de los municipios (508 de 2,448) presentan manual de valuación catastral, mientras que la mayoría 79.25% (1,940 municipios) no presentan uno oficial.

- Los catastros que presentan un manual de valuación oficial, tienen la oportunidad de aplicar sus determinaciones técnicas y valorativas de forma transparente, justa y certera, se puede aplicar manuales de valuación básicos y eficientes, a los catastros que no cuenten con ellos, adaptables a los requerimientos especiales de cada municipio.

El 19.53% de los municipios (478 de 2,448) sí presentan vinculación entre el padrón catastral y la cartografía, por lo que 1,970 municipios no presentan dicha vinculación.

- Existen en algunas municipalidades, registros catastrales que no se encuentran vinculados con una representación poligonal geográfica, ni de forma análoga ni de forma digital.

El 9.03% de los municipios (221 de 2,448) presentan una vinculación automática con la base de datos y la cartografía; 2,227 municipios no presentan vinculación automática.

- Actualmente es posible por medio de programas libres la vinculación de cartografía digital con una base de datos de forma automática; es necesaria la capacitación del personal y un trabajo de digitalización de la información registral y cartográfica.

El 8.13% de los municipios (199 de 2,448) presenta un sistema de catastro en ambiente web (Internet/Intranet), 2,249 municipios no presentan un sistema de catastro en ambiente web (internet/intranet)

- La digitalización catastral que presentan algunos municipios, así como la accesibilidad a las páginas web, es una oportunidad que debe ser explotada por más municipios; la agilidad de consultas, trámites y servicios obtenidos, trae como consecuencia una mayor eficiencia y claridad en el manejo de la información catastral.

En la medida en que se vaya atendiendo la problemática vertida en líneas anteriores, se mejora la calidad en el servicio, mejorando la atención a los contribuyentes, dando una mejor solución a sus requerimientos y necesidades; así mismo se fortalece el sistema catastral a través de programas tecnológicos eficientes, tecnología de punta y un equipo de trabajo capacitado en el uso de las tecnologías.

## Las tecnologías aplicadas al catastro

En los últimos años, algunos catastros municipales se han dado a la tarea de modernizar sus procesos, registros y el manejo de su información con base a sus posibilidades y de forma aislada; algunos de ellos utilizan programas digitales de tipo gráfico registral y en ocasiones aún utilizan formatos de tipo análogo en conjunto con la base de datos en listados o fichas técnicas. Forman una base de datos y es el acervo catastral que en la medida de lo posible será necesario transformar a formato digital.

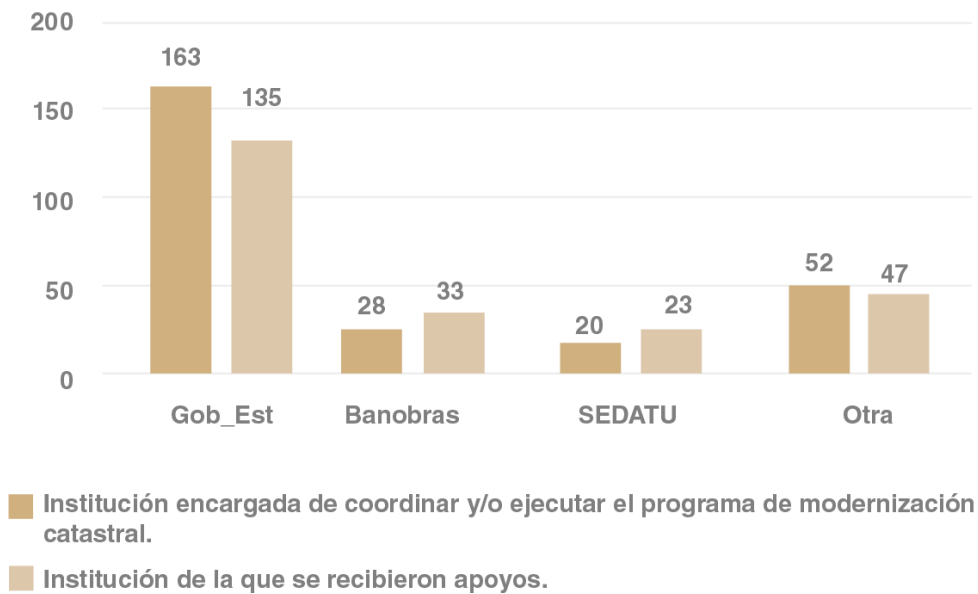
Se han implementado programas a nivel municipal con el objetivo de asesorar, financiar y llevar a cabo acciones que actualicen y modernicen los procesos, los programas, los equipos, las instalaciones y el mobiliario de catastro; a pesar de ello, son pocos los municipios que han recurrido a los programas. Las instituciones que coordinan, ejecutan y financian dichos programas son BANOBRAS, SEDATU y recursos propios.



Las acciones emprendidas por medio del programa de Modernización Catastral han sido aprovechadas por pocos municipios; éstas van desde la actualización del padrón catastral, la capacitación del personal hasta la adecuación

de espacios físicos, algunos han aplicado más de una acción en el mismo programa. Aquí se presenta una gráfica de las acciones emprendidas por los municipios en el año 2016 con los datos ya mencionados.

### Ilustración 4. Modernización catastral 2016



**Fuente:** de elaboración propia, realizada con datos de INEGI, Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2017.

## Ventajas para los municipios en la modernización digital

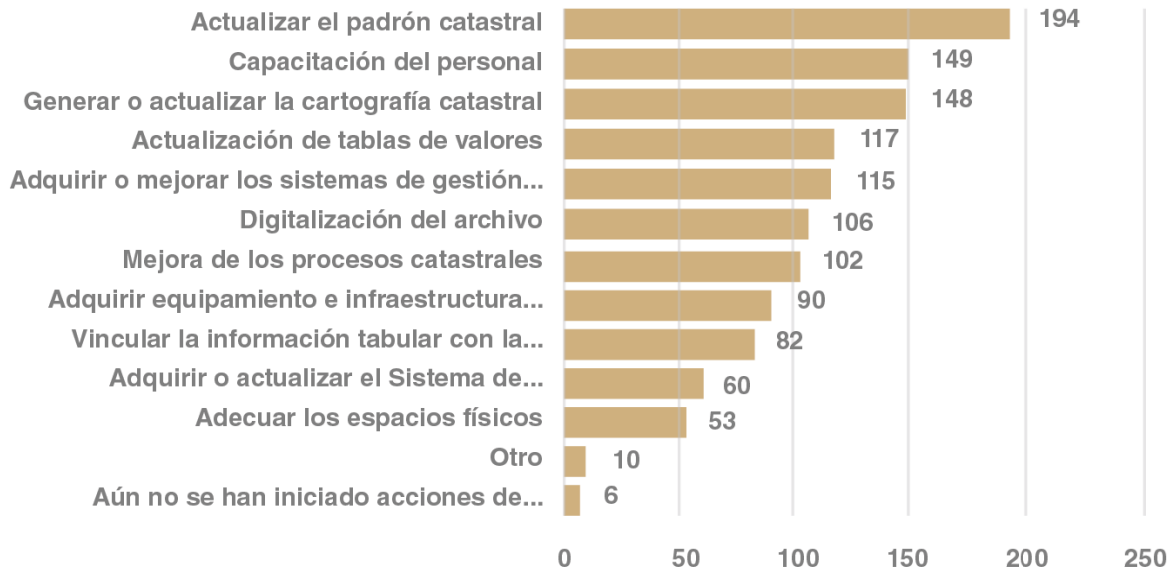
Para el desarrollo de la administración y los procesos catastrales pueden implementarse programas y proyectos de actualización y gestión como: sistemas de información geográfica (GIS), geo portales (visor urbano), entorno de desarrollo integrado (IDES), administración pública electrónica (e-administración),<sup>14</sup> la creación de

manuales de procedimientos y de valuación, vinculación catastral con otras dependencias y mejoras en la recaudación del impuesto predial, entre otras. Ilustración 5.

La implementación de las nuevas tecnologías de comunicación TIC, trae como resultado un trabajo eficiente en el manejo de la información y en los servicios catastrales al ofrecerlos en línea, lo que favorece al ciudadano y a la administración, acortando tiempos de respuesta y ofrecer mejores servicios, el retorno de sus impuestos en obras públicas y la planeación urbana como modelo eficaz de desarrollo urbano.

<sup>14</sup> Daniella Farías, Revista de la Red de Expertos en Catastro, Número 11, año 2015, España, Pág. 3, <https://www.redes-finanzas-aecid.org/index.php/folders/file/2914>

**Ilustración 5. Modernización catastral 2016**



**Fuente:** Elaboración propia, realizada con datos del INEGI, Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2017.

El incremento en la eficiencia administrativa y la seguridad de la información que se administra en contra de los delitos fiscales e inmobiliarios, trae como resultado una mayor confianza entre el ciudadano y la administración gubernamental y consecuentemente, un aumento en la recaudación de los impuestos inmobiliarios.

Esta información generada por el catastro y concentrada en un mapa base, con atributos de información de propietario, ubicación, dimensiones y áreas de terreno y construcción, valores fiscales, etc., puede ser puesta a disposición de los demás entes públicos y de algunos particulares que así lo requieran, con la intención de facilitar la planeación urbana, la toma de decisiones en el contexto de solventar necesidades de servicios, equipamiento urbano y de políticas públicas.

**En los últimos años, algunos catastros municipales se han dado a la tarea de modernizar sus procesos, registros y el manejo de su información con base a sus posibilidades y de forma aislada; algunos de ellos utilizan programas digitales de tipo gráfico registral y en ocasiones aún utilizan formatos de tipo análogo**

## Conclusión:

Es demandante la inserción del catastro a las nuevas tecnologías de información. Crear un catastro digital es una necesidad a la que es imposible no contemplar como una realidad. La ventaja de una administración en línea vía web, proporciona un acercamiento a los ciudadanos que trae beneficios para ambas partes, así en las dependencias gubernamentales se creará un padrón catastral histórico, actualizado, georreferenciado y virtual, para consulta de las demás dependencias con objetivos múltiples de planeación urbana, tesorería y todo lo relacionado a la vivienda y derechos e impuestos inmobiliarios.

Por parte del ciudadano, el tener acceso a información de trámites y servicios, horarios y poder realizar pagos en línea, produce sin duda una empatía con el gobierno que se verá reflejada en un puntual cumplimiento al compromiso de los contribuyentes en sus obligaciones fiscales, al recibir a cambio un mejor servicio, pronta respuesta a sus solicitudes y un acceso a la información de forma responsable y objetiva.

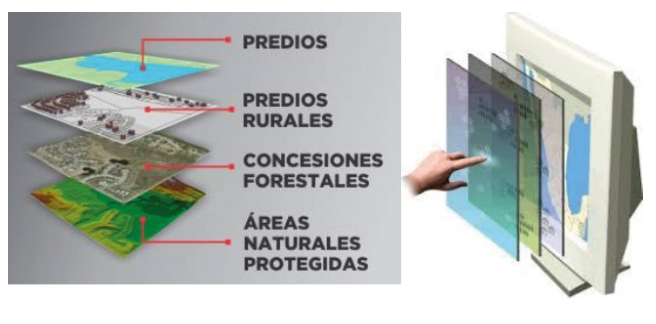
Corresponde a las autoridades y a su cuerpo de informática, diseñar programas que cubran las necesidades técnicas de cada catastro municipal y estar en condiciones de digitalizar su acervo registral. Actualmente existen en el mercado programas libres con los que se puede realizar, la adecuación de la cartografía cargada con los datos del registro de los inmuebles por medio de atributos, tanto los archivos históricos como los futuros movimientos catastrales.

## Carlos Alberto Hernández Chávez

### INDETEC

Ingeniero Civil, maestrante en Administración Pública, especialista en valuación inmobiliaria, cuenta con estudios avanzados de la Licenciatura en Urbanística y Medio Ambiente, diplomado en topografía y derecho procesal y urbanístico; se ha desempeñado como jefe del área de Investigación de Valores en el Municipio de Zapopan; Actualmente se desempeña como Auxiliar Técnico adscrito al área de Desarrollo Administrativo de la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal en el Indetec.

### Ilustración 6. Ejemplo de capas de información en un mapa digital



**Funete:** Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad, Conversatorio y seminario de Registro de la Propiedad, Washington DC, 20 de marzo de 2018.

# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **2 DISCIPLINA FINANCIERA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

# Técnicas de Proyecciones Financieras para los Ingresos Municipales con el Objeto de Cumplir con la Ley de Disciplina Financiera



Juan Francisco Padilla Hernández  
jpadillah@indetec.gov.mx

## Nota del Editor

“La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) contempla una serie de obligaciones para los municipios, una de ellas es la de incluir proyecciones de uno o tres años (dependiendo del número de habitantes) en la iniciativa de ley de ingresos. La LDFEFM no establece el método de cálculo para la elaboración de las proyecciones. Se considera que algunos métodos sencillos que podrían usar los funcionarios hacendarios para cumplir con esta función son: método directo, por padrones, simple y promedios desigualmente ponderados.”



La LDFEFM se presentó en febrero de 2013 como iniciativa, en 2016 entró en vigor y tuvo una reforma a inicios de 2018. Esta ley establece lineamientos para que los municipios, así como sus Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) y otros órganos bajo su control, apliquen reglas fiscales para un mejor manejo de los recursos públicos y así lograr que existan finanzas públicas sostenibles, mayor responsabilidad fiscal, y consecuentemente, una mejor administración de sus finanzas.

La LDFEFM cuenta con cuatro temas básicos que son: reglas fiscales, requisitos de contratación de obligaciones financieras, transparencia y rendición de cuentas y el sistema de alertas. Estos temas tienen como objetivo que los municipios logren mediante su aplicación, una sostenibilidad financiera.

En los próximos meses los municipios tendrán la obligación de presentar sus iniciativas de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2020 y en cumplimiento a la LDFEFM en su artículo 18, los municipios deberán incluir en su iniciativa de ley de ingresos las proyecciones para cada uno de los rubros correspondientes, considerando las premisas de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE). Estas proyecciones se deberán realizar basándose en los formatos que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y deben abarcar un total de tres años posteriores al del ejercicio que se presenta, excepto los municipios con menos de 200,000 habitantes (de acuerdo al último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI) los cuales solo deberán agregar un año posterior además del ejercicio que se presenta. Los municipios con menos de 200,000 habitantes, según la LDFEFM, podrán contar con el apoyo de la Secretaría de Finanzas o su equivalente de su Estado para llevar a cabo el análisis técnico. El formato CONAC que se debe llenar para estas proyecciones es el 7 a), además del número siete que incluye los ingresos previstos a recibir en el año del ejercicio que se presenta.

La LDFEFM no establece qué métodos deberán utilizar los municipios para cumplir

con lo establecido en el artículo previamente mencionado, y así entregar las proyecciones de ingresos en los formatos del CONAC. Lo único que establece esta Ley es que se deberán utilizar los CGPE, por lo cual es muy útil conocer el apartado titulado: Marco Macroeconómico 2019-2020 (ver Figura 1) de estos criterios, localizado en las últimas páginas del reporte. En dicho apartado se deberá prestar una mayor atención a los indicadores de inflación y al deflactor del PIB esperado del próximo año, para de esta manera basar sus proyecciones en dichos números.



**Figura 1. Marco Macroeconómico 2019-2020**  
**Principales variables del Marco Macroeconómico**

	Estimado 2019	Estimado 2020
<b>Producto Interno Bruto</b>		
Crecimiento % real (Rango)	0.6 - 1.2	1.5 - 2.5
Nominal (miles de millones de pesos) <sup>1/</sup>	24,851.8	26,254.1
Deflactor del PIB	4.5	3.6
<b>Inflación (%)</b>		
Dic. / dic.	3.2	3.0
<b>Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)</b>		
Fin de periodo	19.8	20.0
Promedio	19.4	19.9
<b>Tasa de interés (Cetes 28 días, %)</b>		
Nominal fin de periodo, %	7.8	7.1
Nominal promedio, %	8.0	7.4
Real, acumulada %	4.9	4.5
<b>Cuenta Corriente</b>		
Millones de dólares	-22,876	-23,272
% del PIB	-1.8	-1.8

**Fuente:** Criterios Generales de Política Económica 2020.

Actualmente hay un uso limitado de métodos para la proyección de ingresos debido a falta de información, tiempo y por falta de conocimiento de estrategias simples para elaborar las proyecciones. Este hallazgo podría posiblemente atribuirse a la falta de exposición a técnicas de proyección causal más avanzadas que realizan los funcionarios federales de análisis de tendencias. (Taylor & Francis Online, 2004, pág. 2)

A continuación, se presentarán algunos métodos que serán de utilidad para los municipios en esta importante labor que se debe realizar año con año, mostrando las herramientas necesarias para hacer proyecciones simples, pero con un valor intrínseco y mayor exactitud para poder llevar una mejor administración de sus ingresos y por consiguiente se pueda realizar una más eficiente asignación de recursos en las propuestas

de presupuesto de egresos del municipio. La proyección de ingresos es el uso de varios métodos analíticos aplicables para proyectar una variable en el futuro. Ésta desempeña un papel central en la formulación del presupuesto anual. Proporciona a los formuladores de políticas y planificadores los datos necesarios para guiar la adquisición de financiamientos, utilizar las reservas acumuladas o especificar medidas para equilibrar el presupuesto de gasto, que resulta de una correcta publicación de los ingresos esperados.

## ¿Qué ingresos pronosticar?

La proyección de ingresos busca estimar los recursos económicos de las siguientes fuentes:

1. Ingresos locales identificados a partir de la capacidad imponible a nivel municipal, incluidas tarifas, permisos y licencias. (Impuestos, Productos, Derechos y Aprovechamientos).
2. Transferencias federales a municipios derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
3. Financiamiento.

Los rubros de ingresos que se deben proyectar vienen incluidos en el formato 7 a) del CONAC (ver Figura 2), que incluye, en la primera columna, los ingresos estimados para el ejercicio fiscal en donde aplicará la ley de ingresos que se está elaborando (año en cuestión). Posteriormente en la segunda columna y posteriores se incluirán las proyecciones a uno o tres años siguientes al ejercicio (según la población que tenga el municipio).

**Figura 2. Formato 7 a) Proyecciones de Ingresos-LDF**

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA / MUNICIPIO (a)						
Proyecciones de Ingresos - LDF						
(PESOS)						
(CIFRAS NOMINALES)						
Concepto (b)	Año en Cuestión (de iniciativa de Ley) (c)	Año 1 (d)	Año 2 (d)	Año 3 (d)	Año 4 (d)	Año 5 (d)
<b>1. Ingresos de Libre Disposición (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I+J+K+L)</b>						
A. Impuestos						
B. Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social						
C. Contribuciones de Mejoras						
D. Derechos						
E. Productos						
F. Aprovechamientos						
G. Ingresos por Venta de Bienes y Prestación de Servicios						
H. Participaciones						
I. Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal						
J. Transferencias y Asignaciones						
K. Convenios						
L. Otros Ingresos de Libre Disposición						
<b>2. Transferencias Federales Etiquetadas (2=A+B+C+D+E)</b>						
A. Aportaciones						
B. Convenios						
C. Fondos Distintos de Aportaciones						
D. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones						
E. Otras Transferencias Federales Etiquetadas						
<b>3. Ingresos Derivados de Financiamientos (3=A)</b>						
A. Ingresos Derivados de Financiamientos						
<b>4. Total de Ingresos Proyectados (4=1+2+3)</b>						
<b>Datos Informativos</b>						
1. Ingresos Derivados de Financiamientos con Fuente de Pago de Recursos de Libre Disposición						
2. Ingresos Derivados de Financiamientos con Fuente de Pago de Transferencias Federales Etiquetadas						
3. Ingresos Derivados de Financiamiento (3 = 1 + 2)						

Formato reformado DOF 27-09-2018



## Los métodos de proyección

Los métodos de proyección son muy variados y van desde métodos cualitativos relativamente informales hasta métodos cuantitativos que son altamente sofisticados. Ambos son ampliamente utilizados a nivel global en la proyección de ingresos (Kyobe y Danninger, 2005, Pag.37). Las referencias clásicas son Bowerman y O'Connell (1993), Box y Jenkins (1976), Brockwell y Davis (2002), Chatfield (2004), y Hamilton (1994).

Con el objetivo de dar solución al requerimiento de la LDFEFM respecto de la proyección de los ingresos en los municipios de México, a continuación, se explican algunos métodos de proyección que se considera podrían ser de utilidad para el cumplimiento de dicho requisito:

1. Método de Aumentos
2. Método Directo (por Padrones)
3. Método Automático
4. Método de Promedios Desigualmente Ponderados

## Método de Aumentos

El método de aumentos es uno de los más simples, por lo que se considera que podría resultar sencilla su aplicación para los funcionarios de las haciendas municipales. Este método cumple con lo establecido en la LDFEFM, ya que utiliza coeficientes como la inflación o el Producto Interno Bruto (PIB), los cuales están establecidos en los CGPE. El PIB se recomienda utilizarlo sólo cuando se traten rubros con conexión directa a la situación económica del país. Aunque este método es práctico y sencillo, en ocasiones podría ser limitante para reflejar la realidad de todos los rubros de ingresos municipales.

La aplicación de este método consiste en elegir un coeficiente (generalmente inflación o PIB) y aumentar proporcionalmente cada rubro de ingresos, multiplicando la cifra del año vigente por el coeficiente. Supongamos que nos encontramos en el último trimestre de este año por lo que no tenemos la información del

año vigente completa. En este caso lo que se podría hacer es tomar la información real del año en curso (tres primeros trimestres) y estimar el último trimestre. Para estimar el último trimestre tendríamos que considerar la fuente de ingresos que se desea, si se trata de una fuente cuyo comportamiento es muy estable podría hacerse un promedio de los primeros trimestres del año, en caso de una fuente estacional, se podría considerar el comportamiento de esta fuente en el último trimestre de los años anteriores. Una vez que se tenga el valor estimado para el año vigente, se procede como se mencionó anteriormente, a multiplicarlo por el coeficiente. Así, la recaudación futura ("año en cuestión de iniciativa de ley" conforme la figura 2) será el resultado del producto de la recaudación actual por la inflación esperada.

Por ejemplo, supongamos que los ingresos del año vigente en el rubro de derechos (por citar un rubro) fueron de dos millones de pesos y la inflación esperada es del 3.7%, el resultado para el año en cuestión de iniciativa de ley sería

$$\text{recaudación futura derechos=} \\ 2,000,000*(1+0.037)= 2,074,000$$

Para la proyección del siguiente año utilizaríamos el resultado de la ecuación, y este método se podría repetir cada año para obtener proyecciones hasta de tres años consecutivos.

En ocasiones este método, al ser incremental, no reflejará con exactitud la realidad inherente a cada rubro específico de ingresos, por lo que se presentan otros métodos que se podrían utilizar de manera puntual en distintos conceptos de ingreso municipal.

## Método Directo (por padrones)

Algunos rubros de ingresos municipales se relacionan directamente a un padrón en específico, tal es el caso del padrón de licencias o el padrón de predial, etc. Si el padrón se modifica, nuestros valores se calcularán con base en el nuevo padrón. En este caso bastaría con actualizar estos datos, de preferencia en un sistema estadístico computacional, para acelerar el proceso. El resultado de dicho método será la proyección a utilizar.

Características de los Predios	Valor Catastral Promedio	Tasa del Impuesto	No. de Predios
	V	t	n
Urbanos con > construcción	650,000	7 al millar	8,535
Urbanos sin construcción	290,000	4 al millar	4,750
Rústicos	190,000	5 al millar	3,455
<b>Total de Predios</b>			<b>16,560</b>

A continuación, se presenta un ejemplo de un padrón de predial de un municipio habiendo actualizado los valores de las tasas según los factores macroeconómicos de los CGPE.

Recaudación promedio por tipo de predio	Recaudación Promedio
$Rec.u = V*t$	\$
$\$650,000 * .007 = 4,550$	38,834,250
$\$290,000 * .004 = 1,160$	5,301,200
$\$190,000 * .005 = 950$	3,282,250
	<b>Recaudación estimada</b>
	<b>\$ 47,417,700</b>

## Método Automático

La proyección de ingresos de una partida presupuestaria (rubro) con base en la aplicación del método automático, a menudo se denomina “caminata aleatoria” o pronóstico ingenuo. El método automático también es conocido como Método Simple.

Este método asume que los ingresos disponibles ahora, tiempo t, son los mismos que los ingresos que estarán disponibles en el futuro inmediato, tiempo t + 1. Por lo tanto, el pronóstico ingenuo se usa ampliamente en combinación con el pronóstico de juicio de los ingresos. Es decir, el método simple podrá repetir los valores de años anteriores o cambiarse según el panorama que se espera en el rubro específico. Para este método no existe una fórmula matemática como tal, sino que, como su nombre lo dice, “ingenuamente” los municipios podrán proyectar lo que esperan en cada uno de los distintos rubros donde decidan utilizar dicho método.

Se recomienda utilizar éste método cuando la información de años anteriores sirve para determinar el comportamiento del rubro de ingresos en el futuro y es probable que no existan muchos cambios. Un ejemplo serían los convenios y financiamientos contratados para el ejercicio a proyectar, ya que estos estarán basados en algún tipo de acuerdo o contrato y difícilmente cambiarán. Cabe mencionar que el ajuste que tendrían estos convenios estarían actualizados con las cifras macroeconómicas por lo que se estaría cumpliendo con la Ley de Disciplina Financiera respecto al uso de factores macroeconómicos.

El método también es muy útil para pronosticar rubros pequeños y erráticos para los cuales el signo o la dirección del movimiento de la tendencia anterior no es un indicador sólido al elegir el período de proyección. (Chatfield, 2004, Pag. 41-46).

## **Método de Promedios Desigualmente Ponderados**

Otro modo de realizar una proyección sería el hacer un promedio de los últimos tres o cinco años y utilizar el resultado como la proyección; sin embargo, existe un método que utiliza los promedios, pero pondera con distinto peso a cada uno de los años. Con el método de Promedios Desigualmente Ponderados, el municipio puede elegir qué peso dar a cada uno de los ejercicios anteriores para acercarse más a la eficacia en la proyección de sus recursos.

Este método se podría utilizar cuando, por ejemplo, hay una nueva tecnología móvil que ayuda a los municipios a recolectar infracciones y que ha estado en funcionamiento durante los tres últimos años; en este caso se le daría un mayor peso al año inmediato anterior que a los demás años anteriores, ya que refleja mejor la situación por la que atraviesa el municipio.

Una vez que se tenga el resultado de este método se recomienda actualizar el valor según alguna cifra macroeconómica, como en el método de aumentos, para así cumplir con la normativa de la Ley de Disciplina Financiera que especifica que las proyecciones deberán de estar apegadas a las cifras macroeconómicas de los CGPE.

Las proyecciones de ingresos contribuyen a que los municipios realicen una mejor gestión y administración de sus recursos. En líneas anteriores se mencionaron algunos métodos que podrían ser de utilidad para una proyección más exacta de los rubros de ingresos de los municipios, dando cumplimiento al formato 7 a) del CONAC y consecuentemente, a la obligación establecida en la LDFEFM de la presentación de su Iniciativa de Ley de Ingresos. Una buena proyección de ingresos resultará en una acertada previsión de posibles riesgos asociados a escenarios en el futuro, logrando una mejor administración de las finanzas municipales.

## **Las proyecciones de ingresos contribuyen a que los municipios realicen una mejor gestión y administración de sus recursos.**

### **Juan Francisco Padilla Hernández**

#### **INDETEC**

Licenciado en Economía por La Trobe University en Melbourne, Australia; Licenciado en Administración Financiera Internacional y Maestro en Gestión Pública Aplicada, por el Tecnológico de Monterrey, con amplia experiencia en la administración pública. Es profesor de cátedra en las maestrías de alta dirección y de planeación fiscal corporativa. Desde julio 2017 labora en Indetec en temas de hacienda municipal, disciplina financiera y desarrollo administrativo.



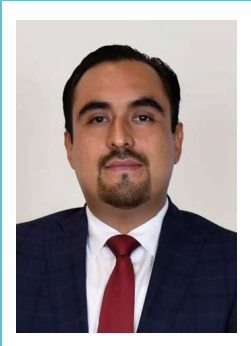
# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **3 ¿QUÉ DICE LA CORTE?**

# Principios Tributarios que deben Observar las Contribuciones Municipales



**Joel Arturo González Méndez**  
[jgonzalezm@indetec.gob.mx](mailto:jgonzalezm@indetec.gob.mx)

## *Nota del Editor*

“ Es sabido que constantemente las contribuciones municipales son puestas en análisis constitucional; es por eso que en este artículo se abordan los principios tributarios que se deben observar a fin de pasar el test que realice un Juzgado Federal, al confrontarlas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ”



**E**l artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el sustento constitucional que establece las obligaciones de los mexicanos, en particular, la fracción IV de dicho numeral, la cual dispone que los mexicanos se encuentran obligados a contribuir a los gastos públicos, de la Federación, así como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan.

La obligación de los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, no es una determinación total y absoluta, ya que la fracción en comento precisa que dicha obligación debe ser de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Literalmente el numeral aludido establece lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

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

De la fracción referida podemos observar que la obligación de los mexicanos a contribuir con una parte de su patrimonio para el gasto público, se condiciona a cuatro principios tributarios, siendo éstos los siguientes:

- I. Principio de destino al gasto público. Se debe destinar el ingreso por concepto del tributo para el gasto público de la Federación, Estados, Ciudad de México y del Municipio;
- II. Principio de Proporcionalidad. La contribución debe ser establecida de manera proporcional para los sujetos obligados;

- III. Principio de Equidad. La contribución debe ser equitativa entre los sujetos obligados
- IV. Principio de Legalidad. La contribución debe estar prevista en una norma con rango de ley.

Respecto de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio Jurisprudencial con rubro **IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS**<sup>15</sup>. dentro del cual establece la interpretación del numeral 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, precisando que para que un impuesto sea constitucional debe cumplir con tres requisitos fundamentales (agrupa proporcionalidad y equidad en uno); primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos, resaltando los principios tributarios en estudio, los cuales se analizan individualmente a continuación:

**...primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos**

<sup>15</sup> Época: Séptima Época, Registro: 232308, Instancia: Pleno, Tipo De Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial De La Federación, Volumen 187-192, Primera Parte, Materia(S): Constitucional, Administrativa, Tesis:Página: 111

## Destino al Gasto Público

Como su nombre lo indica este principio obliga al municipio a que el numerario que reciba por concepto de contribuciones lo destine al gasto público y ¿Qué se debe entender por gasto público?

Esta interrogante fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la Jurisprudencia con rubro **GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES**<sup>16</sup>. Donde se precisa que este principio implica que lo recaudado sea ejercido con el fin de cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, con la finalidad de garantizar que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público. El Dr. Luis Manuel Pérez de Acha<sup>17</sup>, en su participación dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, da como ejemplos del gasto público el ejercido en: educación, salud, seguridad pública, funcionamiento de los organismos público y reitera que este tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, lo cual tiene como antecedente lo estipulado en la Tesis Aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación con rubro **GASTO PÚBLICO**<sup>18</sup>.

De lo anterior se puede concluir que el principio tributario de destino al gasto público implica que lo recaudado necesariamente sea ejercido con el fin de cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, con la finalidad de garantizar que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público.

16 Época: Novena Época, Registro: 167496, Instancia: Pleno, Tipo De Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial De La Federación Y Su Gaceta, Tomo XXIX, Abril De 2009, Materia(S): Constitucional, Administrativa, Tesis: P/J. 15/2009, Página: 1116

17 José Ramón Cossío Díaz Coordinador, 2017, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México Editorial Tirant Lo Blanch México

18 José Ramón Cossío Díaz Coordinador, 2017, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México Editorial Tirant Lo Blanch México

**El Dr. Luis Manuel Pérez de Acha, en su participación dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, da como ejemplos del gasto público el ejercido en: educación, salud, seguridad pública, funcionamiento de los organismos públicos y reitera que este tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo...**



## Principio de Equidad Tributaria

Este principio busca la igualdad de los sujetos pasivos de un mismo tributo ante la ley tributaria, lo cual se traduce en dar tratamiento igual a los sujetos de derecho que se encuentren en situaciones jurídicas iguales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios al respecto, de los cuales tomaremos la Jurisprudencia con rubro **EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS**<sup>19</sup>, a fin de abordar este principio, dentro de la cual menciona que:

*“la equidad no obliga a que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias*

*jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.”*

De lo determinado por la Corte podemos observar que el principio de equidad tributaria no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento en condiciones de total igualdad, sino que dicho principio se refiere al derecho de los ciudadanos a recibir el mismo trato de quienes se ubican en similar situación de hecho, por lo que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, recibiendo el mismo trato.

Podemos destacar como las características que definen y delimitan el principio de equidad tributaria las siguientes:

- 1. No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al principio de equidad tributaria, ya que únicamente se transgrede este principio si la desigualdad de trato produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, además de que no exista una justificación objetiva y razonable;**
- 2. Ante iguales hechos corresponde idénticas consecuencias jurídicas**

<sup>19</sup> Época: Novena Época, Registro: 179575, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. IX/2005, Página: 605



Lo anterior es abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Jurisprudencia con rubro: **EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES**<sup>20</sup>. La cual nos dice que:

*“El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.”*

De lo referido se destaca que el principio constitucional en estudio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma situación de causación (objeto), deben guardar la misma situación ante la norma jurídica que lo establece, el cual al mismo tiempo implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del impuesto que se ubiquen en una situación diversa.



20 Novena Época. No. Registro: 198402, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, V, junio de 1997, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 42/97, Página: 36

## Proporcionalidad Tributaria

Este principio recae sobre la capacidad económica o contributiva del sujeto obligado. En palabras de la Suprema Corte este principio de proporcionalidad consiste en que las cargas públicas deben ser a razón de las capacidades respectivas del contribuyente, por lo que debe hacerse diferenciación para que quien tenga mayor capacidad tribute en mayor medida.

La Corte, mediante sus Tesis Jurisprudencial y Aislada, con rubros:

**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.<sup>21</sup>**

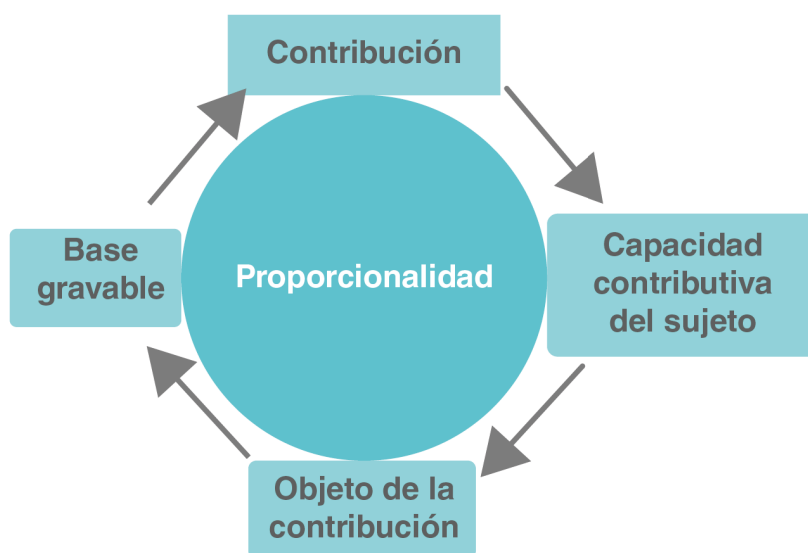
**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE**

**EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.<sup>22</sup>**

Nos dan tres requisitos a fin de determinar si una contribución cumple con este principio, siendo éstos, los siguientes;

- Debe existir congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva de los causantes;
- Que la capacidad contributiva de los causantes encuentre relación directa con el objeto gravado; y
- Que el hecho imponible y la base gravable se relacionen estrechamente.

Gráficamente el esquema del principio de proporcionalidad conforme a lo determinado por la Suprema Corte se observaría de la siguiente manera;



<sup>21</sup> Época: Novena Época, Registro: 184291, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Mayo de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 10/2003, Página: 144.

<sup>22</sup> Época: Novena Época, Registro: 163980, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P. XXXV/2010, Página: 243.

Por lo que, a fin de cumplir con este principio la interrogante a dilucidar es: ¿Qué se debe entender por capacidad contributiva?, resulta necesario observar de nueva cuenta la Jurisprudencia citada con anterioridad, en la cual se dice que por capacidad contributiva del causante se debe entender lo siguiente;

*“... la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.”*

De lo expuesto podemos ver que este principio de proporcionalidad tributaria reside en que la contribución municipal en nuestro caso, debe buscar que los sujetos obligados tributen conforme a su capacidad contributiva, para que a mayor capacidad mayor contribución.

## Legalidad Tributaria

Este Principio dispone que a fin de que una contribución sea constitucional, sus elementos esenciales como son: sujeto objeto, base, tasa/tarifa y época de pago, deben estar previstos en una Ley formal y materialmente. Así, tenemos que dicho principio exige que solo mediante una Ley que expresamente prevea los elementos fundamentales para la determinación del tributo, puedan imponerse cargas tributarias a los gobernados.

Respecto al tema de legalidad tributaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia con rubro:

**IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY <sup>23</sup>.**

La Tesis referida sustenta lo dicho, en cuanto a que el principio de legalidad exige que los elementos esenciales de las contribuciones, deben estar consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

De lo expuesto resulta menester precisar que como acto formal y materialmente legislativo debemos tener a los que emanan del Poder Legislativo culminando con el proceso previsto para su aprobación y publicación.

Por lo que a fin de cumplir con este principio debemos observar en qué norma (Ley, Reglamento, etc.) se encuentran previstos los elementos esenciales de nuestras contribuciones.

## Conclusión

De lo aquí analizado se observa que toda contribución debe respetar los principios tributarios establecidos en la CPEUM para evitar la conformación de tributos que no pasen un test de constitucionalidad, de lo contrario implicaría que el municipio no recaude el monto previsto respecto de la contribución correspondiente, lo anterior, debido a la interposición de un proceso jurisdiccional por parte del sujeto obligado, en el cual, el Juzgador determine la inconstitucionalidad de la norma que la prevé, para efectos de que no le sea aplicada al particular, o en su caso, que ordene a las autoridades municipales, la devolución parcial o total (Dependiendo del mecanismo que conforme al tributo) de lo cobrado en base a la disposición normativa impugnada y declarada inconstitucional, aunado al pago de actualizaciones en favor del contribuyente, lo que repercute en la hacienda municipal.

23 Registro No. 389615, Localización: Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Página: 165, Tesis: 162, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional

## **Joel Arturo González Méndez**

### **INDETEC**

Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Atemajac y Maestro en Derecho Público por la Universidad Panamericana, campus Guadalajara, adscrito a la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en Indetec.



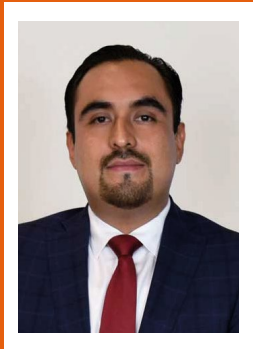
# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **5 ESTADÍSTICAS EN APOYO A LA HACIENDA MUNICIPAL**

# Impuestos Municipales Vigentes 2019



**Joel Arturo González Méndez**  
jgonzalezm@indetec.gob.mx

## Nota del Editor

“ Derivado de la diversidad de impuestos municipales existentes en el país, surge este trabajo mediante el cual, obtenemos una muestra de los impuestos municipales vigentes para el año 2019 en 62 municipios del País, así como de la Ciudad de México, con el propósito de concentrar la información de los impuestos localizados, sus elementos esenciales, además de clasificarlos conforme a la normativa aplicable a fin de que puedan ser comparables y analizados. ”



## Introducción

**E**l artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados tienen al municipio como base de su división territorial y de su organización política administrativa, el cual administrará libremente su hacienda, con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En uso de sus competencias, los ayuntamientos presentan anualmente ante las legislaturas locales los proyectos de leyes de ingresos para su aprobación, los cuales contienen las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Dada la competencia constitucional aludida, aunado a la existencia de 2,457<sup>24</sup> municipios en el país, se origina una diversidad de impuestos, aunado a que en algunos casos son denominados en forma diversa aun cuando el hecho imponible es similar.

### Municipios seleccionados

A fin de tener una muestra de los impuestos municipales vigentes para el ejercicio fiscal de 2019, se seleccionaron de cada entidad federativa, el municipio capital y el municipio con mayores ingresos locales, así como a la Ciudad de México en general, ya que algunos de sus impuestos son de índole municipal. Cuando estas características recayeron en el mismo municipio (Capital = mayores ingresos), se tomó el segundo con mayores ingresos locales. De esta selección resultaron 62 municipios y la Ciudad de México. (Tabla 1)

**Tabla 1: Municipios seleccionados para la muestra por entidad federativa (municipio capital y municipio con mayores ingresos)**

Aguascalientes	1. Aguascalientes
	2. Jesús María
Baja California	3. Mexicali
	4. Tijuana
Baja California Sur	5. La Paz
	6. Los Cabos
Campeche	7. Campeche
	8. Carmen
Chiapas	9. Tuxtla Gutiérrez
	10. Tapachula
Chihuahua	11. Chihuahua
	12. Juárez
Ciudad de México	13. Ciudad de México
Coahuila	14. Saltillo
	15. Torreón
Colima	16. Colima
	17. Manzanillo
Durango	18. Durango
	19. Gómez Palacio
Guanajuato	20. Guanajuato
	21. León
Guerrero	22. Chilpancingo de los Bravo
	23. Acapulco de Juárez
Hidalgo	24. Pachuca de Soto
	25. Tizayuca
Jalisco	26. Guadalajara
	27. Zapopan
México	28. Toluca de Lerdo
	29. Naucalpan de Juárez
Michoacán	30. Morelia
	31. Zamora
Morelos	32. Cuernavaca
	33. Jiutepec
Nayarit	34. Tepic
	35. Bahía de Banderas
Nuevo León	36. Monterrey
	37. San Pedro Garza García
Oaxaca	38. Oaxaca de Juárez
	39. Santa María Huatulco

<sup>24</sup> <http://www.cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T> Fecha de consulta 05 de Junio del 2019

Puebla	40. Puebla
	41. San Andrés Cholula
Querétaro	42. Corregidora
	43. Querétaro
Quintana Roo	44. Othón P. Blanco
	45. Benito Juárez
San Luis Potosí	46. San Luis Potosí
	47. Soledad de Graciano Sánchez
Sinaloa	48. Culiacán Rosales
	49. Mazatlán
Sonora	50. Hermosillo
	51. Cajeme
Tabasco	52. Centro
	53. Cárdenas
Tamaulipas	54. Victoria
	55. Reynosa
Tlaxcala	56. Tlaxcala
	57. Apizaco
Veracruz	58. Xalapa
	59. Veracruz
Yucatán	60. Mérida
	61. Progreso
Zacatecas	62. Zacatecas
	63. Guadalupe

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con base en datos de Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) para la selección de municipios de mayores ingresos locales.

De los 62 municipios y la Ciudad de México se realizó un análisis de la normativa existente respecto de los impuestos municipales, identificando las leyes que establecen los elementos esenciales de los tributos municipales, encontrando que existe diversidad en cuanto a los sistemas normativos de los mismos, los cuales se conforman por: Ley de Ingresos del tipo: a) presupuestal, b) normativa parcial, y c) normativas totales; Leyes de Hacienda Municipal de aplicación para cada municipio y Leyes de Hacienda Municipal del Estado de aplicación para todos los municipios, así como Códigos Fiscales.

En el análisis realizado a la normativa municipal seleccionada, se encontraron 70 denominaciones de impuestos municipales, los cuales se

agruparon conforme al Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI), resultando las clasificaciones y el número de impuestos señalados. (Tabla 2)

**Tabla 2: Clasificación de impuestos municipales en base a CRI**

Denominación del CRI	Número de denominaciones de impuestos agrupados	Número de impuestos
I. Impuestos Sobre los Ingresos	23	3
II. Impuestos Sobre el Patrimonio	18	4
III. Impuestos Sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones	27	5
IV. Otros Impuestos	2	2
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>14</b>

En las siguientes tablas se presentan las 70 variables de impuestos agrupadas en primer nivel conforme a la clasificación del CRI, en segundo nivel por la denominación más común del impuesto, agrupando los que tienen diversas denominaciones, pero un objeto similar, por último, en tercer nivel la denominación literal otorgada por el Municipio en la ley que prevé dicho impuesto. (Tablas 3, 4, 5 y 6)

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondientes al ejercicio fiscal 2019, conforme al objeto del impuesto analizado y los rubros otorgados por el CRI.



**Tabla 3: Clasificación de impuestos sobre los ingresos**

1. Diversiones y Espectáculos Públicos	2. Juegos, apuestas, rifas, concursos y sorteos	3. Otros Impuestos sobre los Ingresos
1. Asistencia a Diversiones y Espectáculos Públicos	10. Actividades de Juego con Apuestas o Sorteos	21. Uso de Inmuebles destinados a la Prestación de Servicios de Hospedaje
2. Asistencia a Diversiones, Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos	11. Juegos Permitidos	22. Honorarios por Servicios Médicos Profesionales (Ingresos)
3. Diversiones Públicas	12. Juegos y Apuestas Permitidas	23. Ingresos Obtenidos por Establecimientos de Enseñanza Particular.
4. Diversiones y Espectáculos Públicos	13. Juegos Permitidos, Rifas y Loterías	
5. Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos	14. Juegos Permitidos, Espectáculos Públicos, Diversiones y Aparatos Mecánicos o Electromecánicos Accionados por monedas o fichas.	
6. Diversiones, Video Juegos, Cines y Espectáculos Públicos	15. Juegos, Rifas, Sorteos, Competencias y Loterías	
7. Diversiones, Video Juegos y Espectáculos Públicos	16. Loterías, Rifas y Sorteos	
8. Espectáculos Públicos	17. Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	
9. Entretenimientos Públicos Municipales	18. Loterías, Rifas, Sorteos, concursos, juegos con apuesta y apuestas permitidas de toda clase	
	19. Rifas, Sorteos, Loterías y Concursos	
	20 Rifas, Loterías, Concursos y Sorteos	

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

**Tabla 4: Clasificación de impuestos sobre el patrimonio (CRI)**

4. Predial	5. Plusvalía	6. Urbanización, condominios y fraccionamientos	7. Tenencia de Vehículos (No motorizados/Antigüedad mayor 10 años)
24. Impuesto Predial	27. Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad	30. Condominios	40. Uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otro derivado del petróleo.
25. Propiedad Raíz	28. Incremento del Valor de los Bienes Inmuebles	31. División y lotificación de inmuebles	41. Uso o Tenencia de vehículos (Mayores a 10 años antigüedad)
26. Propiedad Urbana, Suburbana y Rústica	29. Plusvalía	32. Fraccionamientos	
		33. Fraccionamiento y Fusión de Bienes Inmuebles	
		34. Fraccionamientos, Condominios, Fusión, Subdivisión y ] Relotificación de Predios	
		35. Lotes Baldíos sin Bardear o Falta de Banquetas.	
		36. Pavimento	
		37. Señalamiento de lotes	
		38. Sobre Conjuntos Urbanos	
		39. Urbanización	

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

**Tabla 5: Clasificación de impuestos sobre los ingresos**

8. Impuestos sobre adquisición de bienes inmuebles	9. Otros Impuestos sobre las Transacciones	10. Actividades mercantiles y comerciales	11. Negocios Jurídicos e Instrumentos Públicos	12. Impuestos Adicionales
42. Adquisición de Bienes Inmuebles	47. Adquisición de Vehículos de Motor Usados que se Realicen Entre Particulares	49. Actividades comerciales y oficios ambulantes (Cuota)	57. Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales	59. Adicional (Adicional de impuestos y derechos)
43. Adquisición de Inmuebles y Otros Derechos Reales	48. Por Remates No Judiciales (Tarifa sobre el Valor de los Bienes)	50. A Músicos y Cancioneros Profesionales (Tarifa diaria)	58. Negocios Jurídicos	60. Adicional para las Universidades
44. Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles		51. Actividades Mercantiles, Industriales, Agrícolas y Ganaderas		61. Impuesto Especial para la Universidad Autónoma de Nayarit
45. Transmisión de Bienes Inmuebles		52. Anuncios y Publicidad Comercial (Tarifa por actividad)		62. Para Educación y Obras Públicas Municipales
46. Transmisiones Patrimoniales		53. Anuncios		63. Para el Apoyo a Organismos no Gubernamentales sin Fines de Lucro Vinculados a Fortalecer la Seguridad Pública y Social
		54. Ejercicio de Actividades Mercantiles (Cuota diaria)		64. Para el Fomento Deportivo y Educativo
		55. Explotación de bancos de mármoles, canteras, pizarras, basaltos, cal, calizas, tezontle, tepetate y sus derivados, arena, grava y otros similares (Tarifa por unidad de material)		65. Para el Fomento Turístico, Desarrollo Integral de la Familia y Promoción a la Cultura
		56. Aparatos Mecánicos, Eléctricos, Electrónicos, Electromecánicos, Máquinas Expendedoras de Alimentos, Bebidas No Alcohólicas, Productos y Similares.		66. Para el Mantenimiento y Conservación de las Vías Públicas
				67. Para el Turismo, Convenciones y Fomento Industrial
				68. Desarrollo Ecológico, Social y Turístico

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

**Tabla 6: Clasificación de impuestos sobre los ingresos**

13. Impuesto de Alumbrado Público	14. Impuesto de Estacionamiento
69. Alumbrado Público	70. Sustitutivo de Estacionamiento (Por falta de estacionamiento necesario)

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

De las tablas anteriores podemos observar que conforme al CRI, las dos principales clasificaciones son: Impuestos Sobre los Ingresos e Impuestos Sobre la Producción el Consumo y las Transacciones, ya que en conjunto agrupan 50 de las 70 variables de impuestos municipales localizados.

Ahora bien, a fin de establecer qué impuestos prevé cada municipio seleccionado, se construyó la siguiente tabla, con las mismas clasificaciones: (Tablas 7 y 8)



**Tabla 7: Impuestos vigentes en los municipios seleccionados, por entidad federativa 2019**

Concepto	AGS	BC	BCS	CAMP	CHIS	CHIH	CDMX	COAH	COL	DGO	GTO	GRO	HGO	JAL	MEX	IMCH
<b>I. IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS</b>																
1. DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	*	*	* <sup>2</sup>	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2. JUEGOS, APUESTAS, RIFAS, CONCURSOS Y SORTEOS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	* <sup>2</sup>	*	*	*	*	*	*
3. OTROS IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS							*									
Uso de inmuebles destinados a la Prestación de Servicios de Hospedaje				*												
Honorarios por Servicios Médicos Profesionales (Ingresos)			*	*								*				
Ingresos Obtenidos por Establecimientos de Enseñanza Particular.													*			
<b>II. IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO</b>																
4. PREDIAL	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
5. PLUSVALÍA		*														
6. URBANIZACIÓN, CONDOMINIOS Y FRACCIONAMIENTOS			*	*	* <sup>2</sup>			*		* <sup>2</sup>				*	*	*
7. TENENCIA DE VEHÍCULOS (No motorizados / Antigüedad mayor 10 años)																
Uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otro derivado del petróleo.																
Uso o tenencia de vehículos (Mayores a 10 años antigüedad)																
<b>III. IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES</b>																
8. IMPUESTOS SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
9. OTROS IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSACCIONES																
Adquisición de Vehículos de Motor Usados que se Realicen Entre Particulares				*	*											
Por Remates No Judiciales (Tarifa sobre el Valor de los Bienes)																
10. ACTIVIDADES MERCANTILES Y COMERCIALES							*	*	*	* <sup>3</sup>	*	*	*	*	*	*
11. NEGOCIOS JURÍDICOS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS				*										*	*	*
12. IMPUESTOS ADICIONALES							* <sup>3</sup>	* <sup>4</sup>	*	*	*	*	*	*	*	*
<b>IV. OTROS IMPUESTOS</b>																
13. ALUMBRADO PÚBLICO																
14. SUSTITUTO DE ESTACIONAMIENTO (Por falta de estacionamiento necesario)				*	*											
<b>Total de impuestos en el Municipio</b>	4	4	6	10	7	6	5	7	6	3	4	4	6	4	6	4
										3	8	4	6	4	6	5

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

**Tabla 8: Impuestos vigentes en los municipios seleccionados, por entidad federativa 2019**

Concepto	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	ORO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB	TAMPS	TLAX	VER	YUC	ZAC
<b>I. IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS</b>																
1. DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS																
2. JUEGOS, APUESTAS, RIFAS, CONCURSOS Y SORTEOS																
3. OTROS IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS																
Uso de inmuebles destinados a la Prestación de Servicios de Hospedaje																
Honorarios por Servicios Médicos Profesionales (Ingresos)																
Ingresos Obtenidos por Establecimientos de Enseñanza Particular.																
<b>II. IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO</b>																
4. PREDIAL																
5. PLUSVALÍA																
6. URBANIZACIÓN, CONDOMINIOS Y FRACCIONAMIENTOS																
7. TENENCIA DE VEHÍCULOS (No motorizados / Antigüedad mayor 10 años)																
Uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otro derivado del petróleo.																
Uso o tenencia de vehículos (Mayores a 10 años antigüedad)																
<b>III. IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES</b>																
8. IMPUESTOS SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES																
9. OTROS IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSACCIONES																
Adquisición de Vehículos de Motor Usados que se Realicen Entre Particulares																
Por Remates No Judiciales (Tarifa sobre el Valor de los Bienes)																
10. ACTIVIDADES MERCANTILES Y COMERCIALES																
11. NEGOCIOS JURÍDICOS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS																
12. IMPUESTOS ADICIONALES																
<b>IV. OTROS IMPUESTOS</b>																
13. ALUMBRADO PÚBLICO																
14. SUSTITUTIVO DE ESTACIONAMIENTO (Por falta de estacionamiento necesario)																
<b>Total de impuestos en el Municipio</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

## Conclusiones

Se observa que, aunque se seleccionaron municipios con dos características similares (municipio capital y municipio con mayores ingresos), existe una gran diferencia en el número de impuestos previstos en las leyes de ingresos de los municipios seleccionados para el estudio, ya que como ejemplo tenemos que en algunos solamente se consideran 2 impuestos, mientras que en otros se prevén 10, lo cual impacta de manera directa en la generación de ingresos locales.

Dentro de los impuestos municipales destaca la previsión generalizada del impuesto predial y el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles.

Cobra relevancia el hecho de que no todos los municipios prevén los impuestos relativos a Diversiones y Espectáculos Públicos ni de Juegos y Sorteos, al igual que los impuestos que gravan la plusvalía de los inmuebles.

Encontramos que existe una diversidad de 10 impuestos en el sector de la Urbanización, Condominios y Fraccionamientos, mismos que pueden ser aprovechados por los municipios con crecimiento constante en esta materia; así como la construcción de un impuesto sobre el Alumbrado Público e Impuesto por Uso de Inmuebles Destinados a la Prestación de Servicios de Hospedaje, entre otros.

## Fuentes consultada

**Leyes de Ingresos Municipales del ejercicio fiscal de 2019.**

**Leyes de Hacienda Municipal del ejercicio fiscal de 2019.**

**Leyes de Hacienda Estatal para los Municipios aplicables para el ejercicio fiscal de 2019.**

**Códigos Fiscales de aplicación municipal aplicables para el ejercicio fiscal de 2019.**

**Cuadro de Impuestos Municipales Vigentes, INDETEC, 2019.**

Los cuales fueron consultados en versión electrónica mediante los sitios web de los Congresos Locales, así como periódicos oficiales del estado o paginas municipales.

## Joel Arturo González Méndez

### INDETEC

Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Atemajac y Maestro en Derecho Público por la Universidad Panamericana, campus Guadalajara, adscrito a la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en Indetec.

# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **6 MEJORES PRÁCTICAS**



# “El Impuesto Predial Progresivo”

## El caso del Municipio de Guadalajara, Jalisco, 2019<sup>25</sup>



**Humberto Morones Hernández**  
hmoronesh@indetec.gob.mx

### Nota del Editor

“Hoy en día, la determinación y cobro eficiente de los ingresos propios de los municipios, más que una obligación, es una necesidad imperativa para el mejoramiento de las finanzas públicas de este orden de gobierno, en apoyo a la creciente demanda de servicios públicos de calidad y sus elevados costos. En este contexto, el gobierno municipal de Guadalajara impulsó ante el Congreso del Estado, a través de su Iniciativa de Ley de Ingresos municipal 2019, un importante cambio en la determinación del impuesto predial, que considera la actualización de valores catastrales de conformidad con el Artículo 115 Constitucional, así como un nuevo esquema tarifario de tipo progresivo. En razón de lo anterior, el objetivo central de este artículo consiste en analizar las características y la legalidad del impuesto progresivo en el municipio de Guadalajara, y realizar un análisis comparativo con otros esquemas tarifarios municipales.”



<sup>25</sup> El Autor agradece la generosa disposición de la C.P. Sandra Deyanira Tovar López, Tesorera Municipal de Guadalajara, quien, a través de la Dirección de Catastro, proporcionó datos específicos sobre el padrón de cuentas prediales y su identificación en los diferentes segmentos de rangos tarifarios.

**E**l impuesto predial en México constituye la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios, y su rendimiento recaudatorio depende de muchos factores, entre los que destaca el sistema tarifario. En la mayoría de las entidades federativas los municipios correspondientes manejan una tasa proporcional, que en algunos casos es diferenciada para predios urbanos y rústicos, incluso hay diferenciaciones según sea la actividad, uso o destino del inmueble (habitacional, comercio, industria, etc.)

En otros casos, los municipios de algunas entidades manejan un impuesto predial progresivo, cuya estructura escalonada de tasas y cuotas aplica a la base del impuesto (valor catastral) según el rango de valor al que correspondan los predios que integran el padrón del impuesto predial del municipio de que se trate. Entre un sistema tarifario y otro, se considera que el progresivo es el más justo, equitativo y generoso en términos recaudatorios, toda vez que la materia objeto de dicha contribución está dada por la propiedad inmueble que tienen las personas en calidad de propietarios o poseedores, lo cual constituye parte de su patrimonio.

Una de las características de toda propiedad inmueble es su valor, sea éste el de mercado, el catastral o cualquier otro que la ley establezca considerando la naturaleza del bien inmueble de que se trate, o bien el propósito o fin de la valoración del propio inmueble; de esta manera encontramos que es común identificar diferentes tipos de valor: valor catastral, valor fiscal, valor de indemnización, valor físico, valor histórico, valor arquitectónico, valor residual, valor bancario, valor de inmuebles catalogados, entre otros.

Independientemente de los diferentes tipos de valor que se manejan con relación a los inmuebles, para efectos fiscales el valor que comúnmente se adopta como base del impuesto predial, es el valor catastral, tal y como lo definen las leyes de catastro estatales y/o municipales.

En algunas entidades, la legislación fiscal establece como base de dicha contribución, el valor fiscal del inmueble, equiparando dicho valor

al valor catastral; sin embargo, existen casos en que la propia ley fiscal establece como base del impuesto predial un valor fiscal que representa un determinado porcentaje del valor catastral como es el caso de los municipios de los estados de Hidalgo y Nayarit, cuya base del impuesto predial es el 40 y 16.5% del valor catastral respectivamente.

En términos generales y al margen de los diferentes tipos de valor a los que hemos hecho referencia, los bienes inmuebles propiedad de las personas constituyen parte esencial de su patrimonio, lo cual es sinónimo de riqueza y/o de capacidad de pago (capacidad contributiva) de dichas personas.

En este orden de ideas, para que un impuesto progresivo cumpla adecuadamente con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria que nuestra Carta Magna establece para todo tipo de impuestos o contribuciones que el Estado fije para solventar su gasto público, es muy importante que todos y cada uno de los elementos fiscales que los conforman, se diseñen adecuadamente.

Para el caso que nos ocupa, es muy importante el análisis y diseño de la estructura tarifaria del impuesto predial cuyos componentes generalmente se identifican con los siguientes conceptos: rangos de valor (mínimos y máximos), cuotas o tasas fijas aplicables a cada rango, y tasas o factores marginales aplicables a los excedentes de valor que se tengan respecto de los límites inferiores de cada rango de la tarifa.

La definición de cada uno de los componentes tarifarios antes referidos, es un aspecto de suma importancia, toda vez que en su conjunto constituyen los determinantes del impuesto que deben pagar los contribuyentes que se coloquen en el supuesto tributario que la ley de la materia establece como hecho generador del impuesto. Consecuentemente, su configuración y diseño tiene un impacto directo en la equidad y proporcionalidad que toda contribución debe guardar conforme a lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

## Tarifa progresiva del impuesto predial en el municipio de Guadalajara, Jalisco

Actualmente se tiene el registro de 11 entidades federativas cuyos municipios capitales, entre otros, manejan un impuesto predial progresivo; dichas entidades son: Chihuahua, Colima, Cd. México, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, y Yucatán.

El caso que nos ocupa en el presente estudio es el del Municipio de Guadalajara, Jalisco, que este año transitó de un impuesto predial proporcional que hasta diciembre del año pasado cobraba aplicando una tasa del 0.254 al millar bimestral

(1.524 al millar anual), a un impuesto predial progresivo cuya estructura tarifaria se muestra en la Tabla 1, mismo que ejemplifica la aplicación de la tarifa considerando valores hipotéticos de predios.

En el mismo ejercicio, el impuesto resultante en cada caso es comparado con el impuesto que en su caso pagarían los mismos contribuyentes si les aplicara la tasa proporcional que estuvo vigente el año pasado, mostrando de esta manera, las diferencias correspondientes entre un sistema tarifario y otro.

**Tabla 1. Municipio de Guadalajara, Jalisco  
Tarifa progresiva del impuesto predial<sup>26</sup>**

Tarifa Progresiva 2019				Ejemplificación, pago de predial tasa 2018 Vs. tarifa 2019				
Límite Inferior	Límite Superior	Cuota Fija	Tasa Marginal	Tasa/2018	Valor Predio	\$ IMP/ 2018	\$ IMP/2019	% Inc o decr
0	776,142.90	0.00	0.000254	0.254	500,000	762	762	0
776,142.91	1,053,400.41	197.14	0.000254	0.254	900,000	1,372	1,372	0
1,053,400.42	1,325,856.37	267.56	0.000279	0.254	1,200,000	1,829	1,851	1
1,325,856.38	1,668,739.75	343.69	0.000305	0.254	1,500,000	2,286	2,381	4
1,668,739.76	2,188,818.99	448.20	0.000330	0.254	1,900,000	2,896	3,147	9
2,188,817.00	3,146,685.51	619.93	0.000356	0.254	2,600,000	3,962	4,598	16
3,146,685.52	4,944,269.46	960.55	0.000381	0.254	4,000,000	6,096	7,714	27
4,944,268.47	9,858,156.01	1,645.43	0.000406	0.254	7,300,000	11,125	15,611	40
9,858,156.02	42,976,151.21	3,642.43	0.000432	0.254	26,500,000	40,386	64,990	61
42,976,151.22	en adelante	47,942.78	0.000457	0.254	100,000,000	152,400	264,016	73

**Comentario:** los predios con un valor de hasta \$1,500,000 tendrán un incremento de entre el 0 y el 4%; los predios con un valor de entre \$2,600,000 y \$ 7,300,000 tendrán un incremento de entre el 16 y el 40%, y para los predios con un valor de \$100,000,000 en adelante, su incremento será del 73% o más según sea el valor del inmueble.

<sup>26</sup> Fuente Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco para el ejercicio Fiscal 2019; Periódico Oficial El Estado de Jalisco; 4 de diciembre de 2018.

De acuerdo con lo ejemplificado en la Tabla 1, las diferencias o incrementos más importantes en el impuesto predial a pagar en el municipio de Guadalajara, Jalisco, con motivo del nuevo sistema tarifario, se dan fundamentalmente en los predios de mayor valor, es decir, en aquellos que reflejan mayor riqueza y/o capacidad de pago de los contribuyentes.

Por el contrario, el menor impacto de la nueva tarifa, de acuerdo con la ejemplificación comparativa del mismo cuadro, se da en las cuentas que se ubican dentro de los primeros 4 rangos de la tarifa; baste analizar lo que se paga por un predio cuyo valor es de \$1,500,000.00, al cual le resulta un impuesto predial a pagar de \$2,381.00, cantidad que representa un 4% más de lo que por el mismo predio se pagaría con la tasa anterior de 0.254 al millar bimestral.

Sin embargo, para dimensionar mejor el impacto tributario de la nueva tarifa, habría que considerar también, el incremento de valor 2019 Vs 2018 que en su caso observen los predios registrados en el padrón catastral del municipio. En este sentido, y siguiendo con el ejemplo hipotético descrito en el párrafo anterior, vamos a suponer que el predio que hoy tiene un valor de \$1,500,000.00, el año pasado registró un valor catastral de \$1,415,000.00, lo que significa que tuvo un ajuste de valor a la alza de aproximadamente un 6%, derivado de la actualización y aprobación de las nuevas Tablas de Valores Catastrales<sup>27</sup>.

Bajo esta última consideración ¿cuál es entonces el incremento real en el impuesto predial a pagar de ese predio que tenía un valor de \$1,415,000.00 y hoy es de \$1,500,000.00, y que en el año pasado le aplicaba una Tasa del 0.254 al millar bimestral y hoy le aplica la nueva tarifa progresiva? Veamos:

**Valor del predio 2018:** \$1,415,000.00

**Tasa:** 0.254 MB

**Impuesto 2018:** \$2,156.00

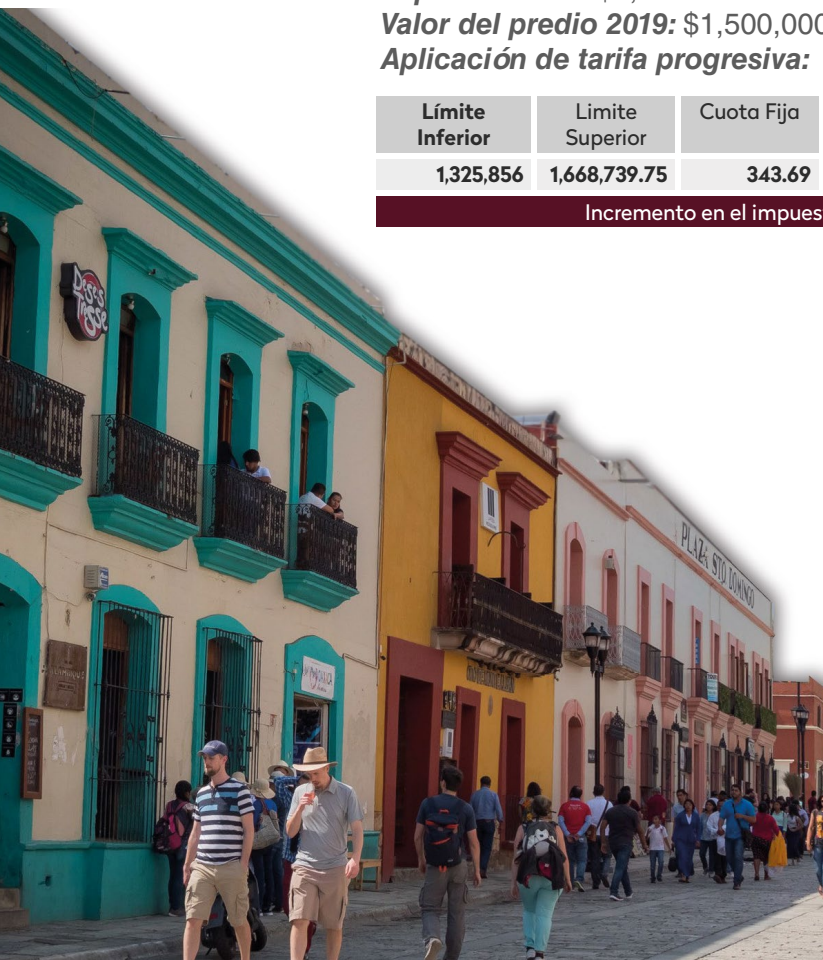
**Valor del predio 2019:** \$1,500,000.00

**Aplicación de tarifa progresiva:**

Límite Inferior	Limite Superior	Cuota Fija	Tasa Marginal	Valor Predio	\$ IMP/2019
1,325,856	1,668,739.75	343.69	0.000305	1,500,000	2,381
Incremento en el impuesto 2019 Vs 2018: 10.4 %					

Considerando esta ejemplificación, tenemos que los predios ya registrados en el padrón desde el 2018 o años anteriores, cuyo valor catastral se ubique dentro de los primeros 2 rangos de la nueva tarifa progresiva, tendrán un incremento promedio en el impuesto predial a su cargo del 6%, que es el equivalente al ajuste promedio que sufrieron las Tablas de Valores Catastrales con motivo de su actualización.

<sup>27</sup> Porcentaje de incremento promedio que registraron (en números redondos), las cuentas prediales del municipio de Guadalajara, Jal; según lo publicitado en el Periódico “El Occidental” de fecha 23 de agosto de 2018, cuya nota informativa manifiesta lo siguiente: “En sesión extraordinaria, el Pleno del Ayuntamiento Tapatío aprobó la Ley de Ingresos del 2019, que contempla un incremento en promedio del 5.8% en el valor de las tablas catastrales de las más de 400 mil cuentas de predios de la ciudad”. Lo anterior en el entendido de que dichos ordenamientos fiscales son en su caso, finalmente aprobados por el Congreso de Estado, condición que así se cumplió para con este municipio.



Los predios registrados cuyo valor se ubique en el tercer rango de la tarifa, tendrán un incremento promedio del 7%, esto es, 1 por ciento en razón de la nueva tarifa, y 6% en razón de la actualización de su valor.

En el caso de predios cuyo valor catastral se ubique en el rango 5 de la tarifa, tendrán un incremento promedio del 15%; esto es, un 9 % por el impacto de la nueva Tarifa, más un 6% en razón del incremento promedio que observaron las Tablas de Valores Catastrales; y así sucesivamente habría que considerar además de los incrementos propios que trae consigo la nueva tarifa, el incremento que en su caso observen los valores catastrales de cada predio en particular.

## ¿Cómo está compuesto el padrón del impuesto predial en el municipio de Guadalajara, Jalisco?

Según la información proporcionada por la Tesorería Municipal de Guadalajara, el padrón del impuesto predial consta de 468,561 registros catastrales; de éstos, 439,811 corresponden a predios urbanos edificados, y 28,750 a predios baldíos.

La cantidad de registros catastrales cuyo valor se ubica en los diferentes rangos de la nueva tarifa progresiva del impuesto predial, es la que se presenta en la Tabla 2.

**Tabla 2. Composición del padrón de impuesto predial 2019 en el municipio de Guadalajara, Jalisco**

Rangos de la tarifa	Tasa marginal	Registros (cuentas prediales)	Porcentaje (%)
1 y 2	0.000254	220,117	50.0
3	0.000279	62,733	14.0
4	0.000305	50,271	11.4
5	0.000330	39,695	9.0
6	0.000356	29,441	6.7
7	0.000381	19,201	4.4
8	0.000406	11,890	3.0
9	0.000432	5,517	1.3
10	0.000457	946	0.2
<b>Total</b>		<b>439,811</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Datos proporcionados por la Dirección de Catastro del Municipio de Guadalajara, Jalisco; y de Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco para el ejercicio Fiscal 2019, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 4 de diciembre de 2018.

**el 50% de los predios edificados y registrados en el padrón catastral del municipio de Guadalajara se ubica dentro de los dos primeros rangos de valor de la nueva tarifa del impuesto predial,**



De acuerdo con la información de la Tabla 2, el 50% de los predios edificados y registrados en el padrón catastral del municipio de Guadalajara se ubica dentro de los dos primeros rangos de valor de la nueva tarifa del impuesto predial, consecuentemente el incremento promedio que los mismos habrán de tener en el impuesto a pagar en este 2019 respecto del impuesto determinado en 2018, será del orden del 6%, mismo incremento que corresponde fundamentalmente al ajuste promedio que implicó la actualización de los valores catastrales.

Así mismo, con base en los datos de la Tabla 2, un 25% de los predios edificados y registrados (113,303) tendrán un incremento promedio en su predial (2019 Vs 2018) de entre el 7 y el 10%, ya que su valor catastral se encuentra identificado dentro de los rangos 3 y 4 de la tarifa progresiva que aplica a partir de este año.

En suma, se puede advertir que el 75% de los registros catastrales (cuentas prediales) que contempla el padrón del impuesto predial del municipio de Guadalajara, Jalisco, observará un incremento en el impuesto predial a pagar de entre el 6 y el 10%.

Evidentemente los incrementos en el impuesto predial a pagar, serán gradualmente mayores en la medida que los valores de la propiedad inmueble sean también más altos y se ubiquen en los rangos subsecuentes de la tarifa referida. Independientemente de lo anterior, en la práctica, es muy posible que se presenten casos que observen un fuerte impacto tributario que "a priori" podría incluso ser considerado como gravoso; sin embargo, la revisión y análisis de cada caso en particular, dará la pauta para conocer realmente la causa o motivo del elevado incremento que en su caso pudieran presentar algunas cuentas prediales; siendo probable que dichos incrementos obedezcan más al rezago en los valores catastrales de esas cuentas, que a la estructura misma de la nueva tarifa del impuesto. Otra causa o motivo pudiera consistir en que los valores catastrales sobre los cuales se venía tributando el impuesto predial, no correspondan a las condiciones reales que reflejan las características físicas, dimensionales

y de uso de los inmuebles respectivos, condición que normalmente queda al descubierto con los trabajos de actualización cartográfica y de registros catastrales que en apego a sus obligaciones y uso de facultades, realizan las autoridades catastrales competentes en la materia.

Por otra parte, habrá que reconocer también que en un proceso normal de actualización de valores catastrales y de aplicación de nuevos esquemas tarifarios, se presentan casos atípicos en los que un incremento tributario excesivo respecto de lo que se venía determinando en años anteriores, puede deberse más a errores en los propios datos registrales, que a las condiciones físicas y valorativas reales de la propiedad de que se trate. En estos casos, la información debe ser revisada y en su caso, atendida objetivamente y con toda responsabilidad por parte de las autoridades fiscales y catastrales correspondientes.

En un contexto de actualización de valores catastrales y de aplicación de nuevos esquemas tributarios, como es el caso del municipio de Guadalajara, Jalisco, cuyas autoridades tuvieron a bien emprender una política realista en materia del impuesto predial, que contribuya al fortalecimiento de sus finanzas públicas y a la mejora de los servicios públicos que la población demanda, también es muy importante efectuar acciones que conlleven a sensibilizar a los contribuyentes, brindándoles información precisa y clara al respecto, no sólo referente a sus obligaciones tributarias sino también, acerca del uso y destino que se le dará a los recursos derivados del pago de sus impuestos conforme a lo dispuesto en el presupuesto de egresos municipal para el presente ejercicio fiscal.

En este mismo sentido es muy importante informar y dejar en claro a la ciudadanía, sobre la obligación y el compromiso que la autoridad municipal tiene con relación al manejo responsable, pulcro y eficiente de los recursos fiscales que genere dicha fuente de ingresos, así como aquellas otras fuentes tributarias que la Ley de Ingresos del municipio u otras leyes fiscales determinen.

## Constitucionalidad de las tarifas progresivas

Con relación a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del impuesto predial progresivo, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya se ha pronunciado al respecto, señalando que estos esquemas tributarios son totalmente constitucionales, en la medida que las estructuras tarifarias correspondientes se ajusten cabalmente a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributaria.

En este sentido y a manera de ejemplo, se referencian a continuación dos casos de resolución jurisdiccional en la materia:

### **Tipo de Tesis: Jurisprudencia**

#### **Registro: 2007584**

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 AL ESTABLECER UNA TARIFA PROGRESIVA PARA EL COBRO DEL IMPUESTO RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. (2014)

### **Tipo de Tesis: Jurisprudencia**

#### **Registro: 165462**

PREDIAL. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN EL IMPUESTO RELATIVO, PUEDE GRAVARSE INDISTINTAMENTE A TRAVÉS DE TASAS FIJAS O DE TARIFAS PROGRESIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

Con base en lo reflejado en esta ejemplificación comparativa e hipotética del impuesto predial a pagar en las entidades y municipios referidos, y a lo expuesto anteriormente, podemos concluir lo siguiente:

## Conclusiones

- Un impuesto predial progresivo, a diferencia de un impuesto predial de tasa fija o única, es más justo y equitativo, toda vez que su estructura responde mejor a los principios de equidad y proporcionalidad tributarios que nuestra Carta Magna consigna en su Artículo 31, para todo tipo de contribuciones, sean estas de la federación, de los estados o de los municipios.

Con la aplicación de la tarifa progresiva pagan más quienes más capacidad contributiva tienen (mayor valor de su propiedad inmueble), y pagan menos quienes menor capacidad contributiva tienen (menor valor de su propiedad); asimismo, pagan lo mismo, quienes tienen igual capacidad contributiva, condición que se refleja en aquellos contribuyentes cuyos inmuebles tienen el mismo valor catastral.

- La estructura tarifaria en el municipio de Guadalajara, Jalisco, muestra claramente un mayor impacto en los contribuyentes con mayor capacidad contributiva, es decir, en aquellos cuyas propiedades son más valiosas respecto de las que detenta la mayoría de los contribuyentes. Baste señalar que el 75% de las cuentas registradas observarán un incremento de entre el 6 y el 10% respecto de lo que pagaron en el año inmediato anterior.
- La estructura y aplicación de un impuesto predial progresivo es constitucionalmente válido y legal a juicio de las autoridades jurisdiccionales, que han expresado tal interpretación ante diversos recursos y amparos a que han recurrido algunos contribuyentes que se sienten afectados por dichos esquemas impositivos, y por considerar que se vulneran los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributarios.

Lo anterior no significa que una estructura tarifaria progresiva es por sí misma constitucional y congruente con los principios tributarios antes referidos; de hecho, una estructura tarifaria mal diseñada puede dar lugar a la inconstitucionalidad del impuesto; de ahí la importancia de que cada uno de sus componentes o elementos que la configuren deben ser muy bien analizados y estructurados, de tal forma que su aplicación no dé lugar a un impuesto inequitativo y/o desproporcionado que atente contra la capacidad contributiva de toda persona sujeta a dicho gravamen.

## Humberto Morones Hernández

### INDETEC

Lic. en Administración Pública por la UdeG; cuenta con posgrados en especialización tributaria, alta dirección; bienes raíces (valuación), y PbR. Ha sido Director de Egresos del municipio de Tlaquepaque, Subdirector de Ingresos Inmobiliarios del municipio de Zapopan, así como Director de Catastro de los municipios de Zapopan y Guadalajara, en el Estado de Jalisco. Actualmente labora en Indetec como Consultor-Investigador en la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal.





# Indetec

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

## **7 OTROS TEMAS DE INTERÉS**

# Responsabilidades por Faltas Administrativas en la Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal



**Raquel Romo Plascencia**  
*rromop@indetec.gob.mx*

## *Nota del Editor*

“ El pasado mes de junio se realizaron elecciones en 60 ayuntamientos, razón por la cual se debe llevar a cabo la Entrega-Recepción de la administración municipal y es necesario saber que, durante este proceso puede haber actos u omisiones de los servidores públicos que deriven en responsabilidades. Por la extensión del tema, el presente artículo se aboca a las responsabilidades por faltas administrativas no graves ”



## Introducción

**E**l 2 de junio de 2019 se llevó a cabo la elección de 60 ayuntamientos en 4 estados de la República, quienes comienzan su administración entre el 1º de septiembre y el 15 de octubre del año en curso (véase Tabla No.1); por ende, se hizo el cambio o ratificación del encargo de presidentes municipales, síndicos, secretarios, regidores, directores, coordinadores o sus equivalentes,

delegados y comisarios municipales, jefes de departamento o equivalentes, así como directores, subdirectores y jefes de departamento de entidades de la administración pública municipal, lo cual representa la obligación de entregar y recibir los encargos de varios cientos de servidores públicos.

**Tabla 1. Ayuntamientos con elección constitucional en 2019**

No.	Estado	Ayuntamientos	Toma de Protesta
1	Aguascalientes	11	15 de octubre de 2019
2	Baja California	5	1º de octubre 2019
3	Durango	39	1º de septiembre 2019
4	Puebla	5	15 de octubre 2019

**Fuente:** Elaborada con datos del Instituto Nacional Electoral. Elecciones 2019. Consultado en línea <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/> el día 29 de julio de 2019, y leyes orgánicas de los estados y municipios mencionados.

Los servidores públicos que finalizan su mandato deben realizar la entrega de los asuntos y recursos que les fueron encomendados, incluso en el caso de ratificación del encargo se debe realizar la entrega del periodo de gestión que termina.

También existe el proceso de Entrega-Recepción por separación del cargo y Entrega-Recepción de los gobiernos estatales (en varios estados es igual para el estado y sus municipios, en otros difiere en tiempos y en el expediente que se entrega); sin embargo, respecto a los estatales en esta ocasión no se abordarán, toda vez que el artículo se enfoca a la Entrega-Recepción por conclusión del periodo constitucional de la administración pública municipal.

Para el desarrollo del presente artículo se tomaron como muestra las normas locales que regulan en lo general la Entrega-Recepción de los municipios de los estados de Aguascalientes (Ags.), Baja California (B.C.), Durango (Dgo.) y

Puebla (Pueb.), esto debido a su reciente cambio de administración; y la Ley de Entrega-Recepción que regula a los municipios del Estado de Jalisco (Jal.) por contemplar la ratificación del encargo.

Conviene mencionar que, en el presente artículo se aborda la Entrega-Recepción municipal en forma general, ya que cada entidad tiene su forma de regularla. De esta manera, en algunas entidades existe una legislación local que prevé la Entrega-Recepción del estado y sus municipios, además de esta legislación cada municipio emite su manual, reglamento o lineamiento (B.C.); en otras no hay una legislación del proceso de Entrega-Recepción de sus municipios, facultando a la Auditoría Superior del Estado para coadyuvar con los Ayuntamientos en el establecimiento de las bases y guías para la Entrega-Recepción (Pueb.); en otras entidades la Ley Municipal del Estado faculta a las contralorías municipales para dictar sus propias disposiciones al respecto; es decir, cada municipio tiene su regulación de

Entrega-Recepción (Ags.). Por lo anteriormente expuesto, el presente artículo es sólo una referencia respecto al proceso de Entrega-Recepción, ya que **cada Administración debe revisar la legislación local aplicable para realizar su proceso de Entrega-Recepción.**

## Entrega-Recepción

El artículo 2, párrafo primero de la Ley de Entrega-Recepción del Estado de Jalisco y sus Municipios refiere: *“La Entrega-Recepción es el procedimiento administrativo de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal mediante el cual un servidor público que concluye su función, hace entrega del despacho a su cargo, mediante la elaboración del acta administrativa de Entrega-Recepción al servidor público que lo sustituye en sus funciones o a quien se designe para tal efecto o, en su caso, al órgano de control interno de la entidad pública de que se trate.”*

El proceso de Entrega-Recepción se puede dividir en: **1.** Actividades Previas, que comprende, entre otras, la conformación de la comisión receptora, en algunos municipios establece que se conforma antes de la toma de protesta (B.C. y Dgo.) y en otros se conforma después de la toma de protesta (Pueb.); **2.** Integración de la Información, donde la Administración Saliente elabora y agrupa la información, formatos y documentos que integran el expediente para llevar a cabo la entrega; **3.** Acto de Entrega-Recepción (firma del Acta), en la mayoría de municipios es a la fecha de toma de protesta, en otros es posterior a la toma de protesta (Pueb.); y **4.** Verificación del Acta e Informe de Resultados donde se revisa y especifica si todo está correcto en el Acta de Entrega-Recepción, de 15 días (Ags.) a 90 días (Pueb.) dependiendo de la legislación local. Si existen irregularidades en la verificación del acta, la administración entrante levantará un acta, lo harán del conocimiento de la Contraloría, Órgano Interno de Control (OIC) o su equivalente, quien citará al servidor público para la aclaración o solventación en un lapso de entre 15 días (Dgo. y Pueb.) y 30 días (B.C.), de no hacerlo, se procederá a llevar a cabo las investigaciones y, en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes.



Por lo que ve a la ratificación del encargo, Jalisco establece que los servidores públicos ratificados deberán realizar la Entrega-Recepción ante su superior jerárquico y con la intervención del OIC dentro de los primeros 5 días hábiles posteriores a su ratificación; en caso de que el servidor público saliente no tuviere superior jerárquico, ésta se llevará a cabo ante el OIC.

La normatividad que deben observar los servidores públicos es la referente al proceso de Entrega-Recepción contenida en los siguientes ordenamientos legales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), respecto a la transparencia y rendición de cuentas, la información financiera que generen los sujetos obligados por la ley relativa a los ingresos, egresos y patrimonial.
- Constitución Política de la Entidad Federativa que corresponda, referente a lo vertido en la CPEUM y, en su caso, al proceso de Entrega-Recepción.
- Disposiciones legales y administrativas que regulen la Administración Pública correspondiente (Ley Orgánica).
- Disposiciones legales y administrativas locales en materia de Entrega-Recepción (algunos estados tienen leyes; otros, reglamentos, lineamientos, manuales, etcétera).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), no habla en específico de la Entrega-Recepción, pero establece cómo se deben tener los registros y la contabilidad a entregar.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), no habla en específico de la Entrega-Recepción, pero establece cómo se deben tener los formatos y registros respecto a la transparencia de la información.
- Ley General de Archivos (LGA) no habla en específico de la Entrega-Recepción, pero establece cómo se deben tener los documentos y archivos.

## **Responsabilidades por Faltas Administrativas No Graves de los Servidores Públicos en la Entrega-Recepción**

Durante el proceso de Entrega-Recepción los servidores públicos, tanto salientes como entrantes, pueden cometer actos u omisiones que deriven en responsabilidades políticas, administrativas, civiles e inclusive penales. Analizar todos los tipos de responsabilidades

(políticas, administrativas, civiles y penales), incluso analizar solamente las diferentes responsabilidades administrativas por faltas no graves y graves en el proceso de Entrega-Recepción requiere un estudio amplio, razón por la cual en el presente artículo únicamente se precisan las Responsabilidades por Faltas Administrativas No Graves.

Cabe señalar que la Entrega-Recepción del cargo conferido o periodo de gestión (en el caso de ratificación del cargo), No Exime a los servidores públicos de las responsabilidades en que incurran si se advierte alguna falta durante el proceso de Entrega-Recepción y/o durante la gestión de la administración.

Conforme al artículo 3, fracción XV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), son faltas administrativas no graves las cometidas por los servidores públicos en términos de la ley en mención, cuya sanción corresponde a las Secretarías (la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas); y OIC, Contralorías o sus equivalentes (en el caso de los municipios y sus dependencias).

**Las faltas administrativas no graves contempladas en la LGRA que se pudieran dar durante la Entrega-Recepción son actos u omisiones que incumplan o trasgredan lo contenido en las siguientes obligaciones:**

1. **“Denunciar actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir que puedan constituir faltas administrativas”** (art. 49, fracción II). Cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones que tenga conocimiento de un acto u omisión que pueda constituir una falta administrativa durante el proceso o en el Acta de Entrega-Recepción, debe informarlo a su superior jerárquico, al OIC o contraloría. **Ejemplo de esta falta administrativa:** un servidor público que participe en la Entrega-Recepción se percate de que hay laudos laborales próximos a ser notificados, mas no se relacionan en el acta por parte del responsable y no lo denuncia a su superior jerárquico, al OIC o contraloría.

**2. “Atender las instrucciones de sus superiores siempre que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público; en caso de que la instrucción o encomienda sea contraria, deberá denunciar esta circunstancia”** (art. 49, fracción III).

Cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones que participe en el proceso de Entrega-Recepción debe atender las instrucciones de sus superiores a fin de llevar a cabo la misma; sólo si la instrucción es contraria puede no atenderla, pero debe denunciarla al OIC o contraloría. **Ejemplo de esta falta administrativa:** un servidor público que participe en la Entrega-Recepción no acata la instrucción de su superior jerárquico de llenar los

formatos con información de inventario de bienes actualizada, o su superior jerárquico le pide que llene los formatos con información errónea y no lo denuncia al OIC o a la contraloría.

**3. “Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos”** (art. 49, fracción V). Los servidores públicos que sean comisionados para la Entrega-Recepción y por razón de ésta tengan información o documentos



que conforme a la ley deben ser informados y transferidos en el Acta de Entrega-Recepción, o concluida la validación de la misma, los deben registrar, integrar, custodiar y cuidar e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. **Ejemplo de esta falta administrativa:** un servidor público que esté comisionado para el levantamiento del Acta no registre conforme a la legislación de la materia el inventario de bienes a entregar o lo haga incorrectamente.

**4. “Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones que aquí se enumeran”** (art. 49, fracción VI). Los directores o titulares deben supervisar que los servidores que intervienen en la Entrega-Recepción y que estén sujetos a su dirección, realicen el procedimiento y la verificación conforme lo establece la legislación de la materia; en caso contrario deben informarlo al OIC o contraloría, si no lo informan incurrir en falta administrativa. **Ejemplo de esta falta administrativa:** el Director de una dependencia municipal no supervisa que los servidores públicos que participen en la Entrega-Recepción y estén sujetos a su dirección llenen los formatos conforme a la legislación local correspondiente.

## Sanciones

Al servidor público que participa en la Entrega-Recepción e incurrir en una falta administrativa NO GRAVE, se podrá imponer una o más de las siguientes sanciones, siempre que sean compatibles entre ellas de acuerdo con la trascendencia de la falta y sin perjuicio de las sanciones por faltas administrativas graves en que pueda incurrir, y/o de las penas que en su caso procedan en materia penal: **amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión** (de 1 a 30 días naturales); **destitución del empleo cargo o comisión; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas** (no menos de 3 meses ni más de 1 año).

El artículo 77 de la LGRA señala que los OIC podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda, siempre que el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave y no haya actuado de forma dolosa; sin embargo, las secretarías o los OIC dejarán constancia de la no imposición de la sanción.

## Conclusión

Al haber cambio o ratificación del encargo en los gobiernos municipales, se debe llevar a cabo el proceso de Entrega-Recepción conforme a la legislación local correspondiente. Durante este proceso, los servidores públicos que participan en el mismo pueden incurrir en responsabilidades por faltas administrativas no graves por incumplir lo previsto en el artículo 49, fracciones II, III, V y VI de la LGRA durante el proceso de Entrega-Recepción, y se les pueden imponer sanciones de amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, cargo o comisión e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

## Fuentes consultadas

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (CPEUM). Última Reforma DOF 06 de junio de 2019.

**Ley General de Responsabilidades Administrativas** (LGRA). Última Reforma DOF 12 de abril de 2019.

**Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** (LGSNA). Última Reforma DOF 18 de julio de 2016.

**Ley de Entrega-Recepción del Estado de Jalisco y sus Municipios**. Última Reforma publicada en el Periódico Oficial el día 14 julio 2018.

**Ley de Entrega y Recepción de los Asuntos y Recursos Públicos para el Estado de Baja California.** Última Reforma publicada en el Periódico Oficial No. 47, Secc. IV, el día 21 de octubre de 2016.

**Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla.** Última Reforma publicada el día 27 de diciembre de 2016.

**Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.** Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 15 de abril de 2019.

**Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.** Última Reforma publicada en el Periódico Oficial el día 08 de febrero de 2019.

**Ley para la Entrega-Recepción de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios de Durango,** publicada en el Periódico Oficial 38, 11 de mayo de 2017.

**Guía para la Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal 2014 del Estado de Puebla.**

## **Raquel Romo Plascencia**

### **INDETEC**

Abogada y Maestra en Derecho Corporativo y Financiero por la Universidad de Guadalajara; Diplomado en Finanzas Públicas Locales impartido por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara; Diplomado en Evaluación de Políticas y Programas Públicos impartido por la SHCP.



# TRABAJAMOS POR EL DESARROLLO INTEGRAL Y PERMANENTE DE LAS HACIENDAS PUBLICAS DE MEXICO

Publicaciones y Revistas:



Puedes hacer la descarga mediante nuestra página oficial:

[WWW.INDETEC.GOB.MX](http://WWW.INDETEC.GOB.MX)



@indetecmx



indetec\_mx



indetec\_mx