

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS

“ÍNDICE DE DÉFICIT CATASTRAL: EL CASO DE TIJUANA BAJA CALIFORNIA”

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA

CESARIO FABRICIO LÓPEZ JIMÉNEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. MARTIN CUTBERTO VERA MARTÍNEZ

TIJUANA BAJA CALIFORNIA, OCTUBRE 2019

“La historia de la libertad es la de la lucha por limitar el poder del gobierno”.

-Thomas Woodrow Wilson

Agradecimientos

Quiero pronunciar mi gratitud a mis padres por ser los principales inspiradores de mis sueños, gracias a ellos por cada día confiar y creer en mí y en mis expectativas. Gracias a mi mamá Dora Alicia Jiménez Covarrubias, por siempre alentarme para dar lo mejor de mí y continuamente brindarme su ayuda incondicional para mi vida diaria, gracias por ser un gran ser humano que siempre está para mí sin importar el día ni la hora. Gracias a mi papá, Luis Adolfo López Soto, por siempre desear y anhelar siempre lo mejor para mi vida, gracias por cada consejo y por cada una de sus palabras que me han guiado durante mi vida, además de enseñarme a nunca darme por vencido pese lo difícil que puede ser la circunstancia. Gracias por ser mi pilar fundamental y haberme apoyado incondicionalmente, pese a las adversidades e inconvenientes que se presentaron. Por último, a mis hermanos y familias quienes me inspiran a ser mejor persona cada día y ser un ejemplo para ellos.

De la misma manera deseo agradecer a mi prometida Esther Janeth González Cobian, quien es de mis mayores motivaciones en mi vida encaminada al éxito, ella ha sido la chispa adecuada para poder alcanzar esta victoria en la vida. Gracias por cada aliento para no desistir en hacerla que a pesar de la distancia jamás te he sentido lejos. Te agradezco por tantas ayudas y tantos aportes no solo para el desarrollo de mi tesis, sino también para mi vida; eres mi inspiración y mi motivación.

Por último y no por ello menos importante, quiero extender mi mayor gratitud por el tiempo dedicado y los consejos al Director de esta Tesis el Dr. Martin Vera Martínez, al cual quiero agradecerle por cada detalle y momento dedicado para aclarar cualquier tipo de duda que me surgiera, agradecerle por la caridad y exactitud con la que enseñó cada clase, discurso y lección. Gracias a mi maestro por haberme enseñado tan bien y por haberme alentado a desarrollar esta tesis, por lo cual estaré eternamente agradecido.

Agradezco a los todos docentes de la carrera de Administración Pública y Ciencias Políticas en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California, que con su sabiduría, conocimiento y apoyo motivaron a desarrollarme como persona y profesional. Gracias apoyarme en esta etapa final y mostrarles mi mayor aprecio por el tiempo dedicado a mi persona y esta tesis, además mostrar mi entera gratitud por sus enseñanzas en clase que forjaron las bases a mi formación profesional, cada uno en su materia impartida. Muchísimas gracias Dra. Alma Beatriz Navarro Cerda, Dr. David Rocha Romero, Mtro. José Gonzalo Manrique Avalos Dr. Carlos Moreira Betancor, a todos ustedes por hacer de esto posible.

Dedico este trabajo con todo cariño a mis compañeros y amigos de la Agrupación Bajacaliforniana de Administradores Públicos y Politólogos (ABAPP), para motivarlos a dar lo mejor de sí mismos y nunca darse por vencidos.

Contenido	
Objetivo de la tesis	7
Resumen de la investigación	7
Metodología de investigación	11
Justificación del caso estudiado	12
Relevancia del estudio	13
Hipótesis	14
VARIABLES	14
Síntesis de hallazgos	15
Capítulo 1. Federalismo en México y su impacto en los municipios	16
1. Antecedentes del federalismo en México	16
¿Qué es el federalismo?	17
1.1. Desarrollo histórico del federalismo en México	18
1.2. El federalismo fiscal en México	23
1.3. Principio de propiedad privada	24
2. La autonomía del ayuntamiento al manejar su propio patrimonio	26
Facultades hacendarias del municipio	26
2.1. Funciones a cargo de los municipios	27
2.2. Participaciones federales a los municipios	29
Ramo 28.....	32
Ramo 33.....	34
2.3. Asignación de fondos	36
Distribución de los fondos a los municipios.....	37
2.4. La importancia de la recaudación municipal	37
Capítulo 2. Normatividad del federalismo e institucionalismo en México	39
1. Régimen constitucional de los catastros en México	40
1.1. Artículo 115 constitucional y sus reformas	45
Reforma al artículo 115 constitucional de 1976.....	46
Reforma al artículo 115 constitucional de 1983.....	48
Reforma al artículo 115 constitucional de 1999.....	50
2. Normatividad del estado de Baja California	51

3. Normatividad municipal	55
4. Catastro municipal y su ordenamiento	56
5. Definición de catastro	58
Distribución de facultades.	59
6. Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros	60
Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral.	61
Capítulo 3. Fortalezas, debilidades y perspectivas del Catastro en Tijuana	64
Programa catastral en Tijuana	65
1. El impuesto predial: la principal fuente de ingreso municipal.	66
¿Qué gravan los impuestos municipales?	66
2. El impuesto predial en Tijuana	67
¿Qué es el impuesto predial?	67
¿Quiénes deben de pagar el impuesto predial?	67
¿Cómo se calcula el impuesto predial?	67
Cálculo para el valor del suelo.....	67
Zona homogénea.	68
Valor de corredor.	68
Cálculo del valor de la construcción.	68
Valor del impuesto predial.....	69
3. Ingreso catastral y la independencia presupuestal municipal	69
4. El impacto en las políticas públicas del déficit de recaudación	71
Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones	73
Fuentes	89

Objetivo de la tesis

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo principal identificar el sistema de administración y cobro del impuesto predial en la ciudad de Tijuana, por su carácter de ingreso principal propio de un ayuntamiento, sus debilidades y fortalezas y su impacto en el concepto de autonomía de gestión municipal. El ingreso por este concepto es de suma importancia para brindar servicios públicos integrales de manera eficaz y eficiente. La Dirección de Catastro Municipal tiene la facultad de generar objetivos sistémicos para lograr una recaudación mayor a través del impuesto, para el caso de Tijuana la recaudación solo representa el 8.5% del presupuesto de egresos 2019.

No obstante, el municipio de Tijuana puede llevar a cabo una administración pública sana en donde no sea necesario aumentar el impuesto predial para generar más ingresos propios, pues bastaría con poner en práctica la zonificación e identificar a los ciudadanos que no cumplan con lo establecido en el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece como obligación “inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista”; de este modo, se lograría una mayor captación de recursos para la ciudad que se vería materializada en los servicios públicos que ofrece el municipio.

Resumen de la investigación

El capítulo uno habla del federalismo que, de acuerdo a lo expresado por Montesquieu (1992) desarrolla la noción de “república federativa”, como modelo de transformación que sustituya al absolutismo existente en el caso de Francia, según el cual dicha república sería un conjunto de repúblicas. Para el caso de México, como lo postuló Reyes Heróles (1982) en la obra *El liberalismo mexicano*, son los estados soberanos los que celebran un pacto mediante sus representantes, a través del cual crean la federación y expresan los derechos que le ceden.

A su vez, habla de las diferentes constituciones que ha tenido México donde se instaura el federalismo a través de los artículos correspondientes en cada constitución, hasta que aparece la Constitución de 1917, la cual establece los derechos sociales que son incorporados en diversos artículos y que han permitido que la República cuente al día de hoy con instituciones

sólidas que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales.

Asimismo, hace referencia a las reformas al artículo 115 donde se establece la personalidad jurídica del municipio en los términos siguientes: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por este motivo, los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones (CPEUM, 1917).

Por último, el capítulo aborda las aportaciones y participaciones que reciben las entidades federativas, así como los municipios, donde existen distintos ramos administrativos que hacen aportaciones federales, en los cuales se asignan recursos por medio del presupuesto de egresos a las dependencias y en ciertos casos a las entidades. Lo anterior trajo como consecuencia que en la Ley de Coordinación Fiscal se radicaran los recursos del Ramo 28 y Ramo 33 a los municipios, para que fueran estos quienes los administraran, ejercieran e incorporaran como parte de sus respectivas cuentas públicas.

El capítulo dos refiere la normatividad federal, estatal y municipal en el ámbito catastral con el fin de adentrarse en las facultades del municipio para ejercer su hacienda. Para 1917 los artículos 121 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinan la regulación, hasta nuestros días, de la figura de los registros públicos de la propiedad. En la CPELSBC (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California), artículo 82 de 1953, se menciona que el catastro y control urbano, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, corresponde a los municipios, en ese sentido, estos pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la formulación de los planes de desarrollo regional.

Este mismo capítulo alude a las reformas que ha tenido el artículo 115 de la Constitución, en el cual se establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su

organización política y administrativa, el municipio libre. En ese mismo sentido, en 2010, de acuerdo al IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación), los diversos factores sociales y económicos de infraestructura y servicios que han surgido como parte del desarrollo en Tijuana, han ocasionado que el crecimiento de la ciudad tenga efectos directos sobre el territorio, especialmente en el uso del suelo y de los recursos naturales. Asimismo, el proceso migratorio y el crecimiento explosivo de la población observado en Tijuana, durante la segunda mitad del siglo pasado a la fecha, aunado al privilegio en la inversión del crecimiento económico respecto de la inversión social (IMPLAN, 2010).

El capítulo define qué es el catastro y cuáles son las facultades con las que cuenta el municipio para integrarlo a su hacienda. En 2017 se tiene la iniciativa de crear una Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros, cuyo objetivo principal es disponer de un instrumento estratégico que combine elementos jurídicos, operativos y tecnológicos para integrar e intercambiar la información registral y catastral, a través de una Infraestructura de Datos Espaciales. La SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) desarrolló una herramienta tecnológica que integra la información de los distintos tipos de propiedad, lo que favorecerá la toma de decisiones en la gestión y el ordenamiento del territorio.

El capítulo tres permite ver las fortalezas, debilidades y perspectivas del catastro en Tijuana. Cabe señalar que, de acuerdo a la Dirección de Catastro Municipal (1994), la Ley de Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California, que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 02 de septiembre de 1994, les otorgó las facultades a los ayuntamientos para su operación y funcionamiento, mediante el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana. También en 1994 la DCM (Dirección de Catastro Municipal) establece las normas conforme a las cuales se pueden ejercer las atribuciones para determinar usos, provisiones, destinos de áreas y predios, además, fija normas básicas para planear el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población.

Con esta herramienta mejoraría la recaudación del impuesto predial, principal fuente de ingreso propio municipal, lo cual traería como consecuencia la eficacia de las administraciones municipales, debido a que esta situación incrementaría las libertades en el

ejercicio de los recursos al no depender de recursos etiquetados previamente por otras instancias gubernamentales (DCM, 1994). Dicho lo anterior, el capítulo se enfoca en el impuesto predial y sus características, y en el modo como se conforma el presupuesto de la ciudad de Tijuana.

En conclusión, esto se ve reflejado en el impacto de las Políticas Públicas por déficit de recaudación, pues para contribuir al desarrollo del municipio es necesario tener una visión diferente donde se incluya a todos los actores, generar una nueva forma de dirigir los recursos humanos, técnicos y económicos con el objeto de incrementar la generación de nuevos conocimientos, la forma de evaluar los resultados, incorporar acciones que rompan inercias heredadas ineficientes e ineficaces. Todo lo anteriormente señalado se traduce en desarrollo y en una mejor calidad de vida, para lo cual también es clave incluir estrategias innovadoras.

El último capítulo contiene las conclusiones y las recomendaciones para mejorar la recaudación del impuesto predial, el cual deberá verse reflejado en el desarrollo de la ciudad sin necesidad de aumentar su valor. Este ingreso es de suma importancia para la ciudad, ya que su recaudación es transcendental para el día a día de la misma; se trata de un impuesto pagado por los ciudadanos que tienen un bien inmueble, por lo tanto, se supone que este pago debe utilizarse para atender necesidades en su localidad y, a su vez, para darle un mantenimiento óptimo a una ciudad que necesita iluminación, un drenaje sustentable, mejores vías y arreglos en las mismas por prevención, y servicios públicos de calidad. Todas estas mejoras e innovaciones deben llevarse a cabo con el presupuesto que la ciudad recauda.

Además, dicho capítulo se enfoca en el reordenamiento de catastro en el municipio, a través del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana Baja California, el cual se clasificó de la siguiente manera: superior, mediano, económico, corriente y precario. Fue así como se logró que cada vez haya una mayor recaudación de este impuesto predial, el cual es muy significativo. Se observa en este análisis que el impuesto proyectado para finales de este año es una suma de promedios, es decir, programan el cobro del impuesto predial mediante el promedio de los totales posibles por recaudar. En Tijuana, con datos de la Dirección de Catastro Municipal, la zonificación quedó de la siguiente manera: 468 481 casas habitación, de terreno rústico urbano existen 3 158 propiedades, 75

283 terrenos baldíos, 23 840 de tipo comercial y 898 denominados como otro. El presupuesto de egresos toma en cuenta estos predios para generar así la proyección del presupuesto de ingresos.

Por lo que respecta a las recomendaciones, se requiere un gasto inteligente y una recaudación integral, pues el cobro del impuesto predial es de suma importancia y el gasto del dinero recaudado debe darse de manera responsable. A su vez, para que este recurso tenga un impacto en la ciudad en su presupuesto de egresos, el municipio debe etiquetar el gasto en servicios públicos de su competencia, y este recurso etiquetado deberá reflejar la cantidad exacta e inamovible del presupuesto asignado a cumplir un fin.

Este presupuesto tanto de ingresos como de egresos debe ser socializado y distribuido de modo responsable. Asimismo, se podría zonificar la ciudad con el fin de otorgar un mayor presupuesto a la zona que más recaude y de sortear el gasto en el caso de zonas que recauden cantidades menores, y así incentivar a la ciudadanía para que pague el impuesto predial.

Metodología de investigación

En este trabajo se llevó a cabo una investigación de tipo comparativo y utilizando en enfoque inductivo-deductivo de la escuela conductista liderada por David Easton, analizando los diversos periodos de gestión, lo cual se contrastó con la teoría con la evidencia empírica, para posteriormente realizar un análisis teniendo como punto de partida el federalismo mexicano, con el propósito de saber ¿cuál ha sido el impacto en la ciudad de Tijuana la falta de autonomía de los Municipios en México?, ya que estos tienen facultades hacendarias, pero no fiscales, teniendo como hipótesis que los ayuntamientos en ausencia capacidad de funciones fiscales, disminuyen sus incentivos para ser eficientes en materia recaudatoria para lograr tener un ingreso más próspero en los municipios.

En cuanto a la recopilación de datos, se recurrió al Portal Nacional de Transparencia para obtener datos del total recaudado por concepto del impuesto predial del 2004 al 2019, de la misma manera, se utilizó esta plataforma para obtener información sobre los ramos administrativos 28 y 33, los cuales hacen aportaciones a Tijuana a través de los siguientes fondos: el Fondo para la Estimación de las Participaciones Específicas en el Impuesto

Especial sobre Producción y Servicios, desde el 2010 al 2019 este fondo le corresponde al Ramo 28, el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) y el FORTAMUN-DF (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) fondos que le corresponden al Ramo 33 desde el año 2010 al 2019. Estos tres fondos son los correspondientes a la ciudad de Tijuana y contribuyen a la misma por medio de aportaciones estatales que a su vez reciben de la Federación.

Por último, se llevó a cabo un análisis cuantitativo para saber cómo se recauda el impuesto predial en Tijuana, y se logró captar que en la ciudad se recauda un promedio por las zonas homólogas, el cual fue establecido por la Dirección de Catastro Municipal en el 2008 y entró en vigor en el 2009. De esta manera se concluyó que Tijuana recauda la cantidad mínima estimada a través de todos los predios inscritos a catastro y, por lo tanto, está en la clasificación más baja, lo cual no es óptimo para una ciudad como esta.

Justificación del caso estudiado

Las necesidades de un municipio pueden ser infinitas y para atenderlas se requiere de un ingreso sólido. Por esa razón, al transitar por la ciudad de Tijuana y ver lo deteriorada que está por la falta de mantenimiento (calles sin iluminación y sin señalización adecuada para los ciudadanos y turistas que transiten por esta ciudad, además facilitaría a los servicios de emergencia la localización de manera eficaz los siniestros, en el mismo sentido parques en malas condiciones), surgió la duda de cuánto es el ingreso propio de la ciudad, sobre todo por concepto de impuesto predial, ya que este es un ingreso anual que le pertenece y, por ende, tendría que utilizarse para cubrir los servicios públicos básicos del municipio. Asimismo, fue determinante el hecho de que el municipio de Tijuana tiene una importancia nacional y regional y una fuerte capacidad económica, además, cuenta con una amplia estructura administrativa, condiciones que lo hacen válido como objeto de análisis frente a los demás municipios que conforman el país.

Relevancia del estudio

Este estudio pretende incursionar en la línea de análisis de casos específicos, para cambiar la tendencia de estudiar cuestiones meramente teóricas, ya que, en la ciencia de la Administración Pública, hoy en día se ha normalizado la investigación empírica y cuantitativa como componente exclusivo de los marcos teóricos. Asimismo, se destaca que el presupuesto de Tijuana para este 2019 es de \$7 709 703 007 para su operatividad, de los cuales solo el 26% es ingreso generado por la ciudad, lo cual demuestra su relevancia. De ese 26% solo el 8.5% es por concepto del impuesto predial, lo cual muestra lo débil que es el municipio a pesar de que cuenta con autonomía hacendaria y con una relación de dependencia de la Federación.

La dirección de catastro cuenta con un presupuesto para este mismo año de \$37 632 625 para el desarrollo de sus funciones, lo que representa el 16.50% del cobro del impuesto predial proyectado para este 2019. Por otra parte, el Ramo 28 tiene un fondo denominado Fiscalización y Recaudación el cual para este 2019 tiene un presupuesto destinado para Baja California de \$1 189 837 584, sin embargo, a Tijuana no le toca esa aportación, solo le toca la participación específica en el impuesto especial sobre producción y servicios. Aun así, el Ayuntamiento a través de sus diferentes direcciones, tiene la capacidad presupuestaria para generar condiciones de fiscalización y lograr así un aumento de ingresos para el mejoramiento de la ciudad.

Hipótesis

1. La recaudación municipal en Tijuana por el concepto del impuesto predial no es lo óptimo, esto se debe a la falta de autonomía fiscal en la Dirección de Catastro Municipal para actuar en esa materia. Entonces, si los municipios tuvieran autonomía, podrían cumplir sus funciones tanto fiscales como hacendarias de manera integral y tener así un desempeño óptimo, de esta manera se lograrían resultados y medidas recaudatorias eficientes y eficaces para cumplir con uno de los principales propósitos de todo catastro: contar con un padrón completo, real y actualizado de la propiedad inmueble ubicada en el ámbito territorial de su competencia y poder cobrar el impuesto adecuado a cada predio conforme a su clasificación correspondiente.

2. La falta de una reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que pueda darle autonomía a los municipios para que estos desarrollen su capacidad operativa y así puedan planear políticas públicas bajo las necesidades del municipio que no estén basadas y sujetas solo a los planes de desarrollo estatales como nacionales, requiere que el municipio cuente con mayores capacidades recaudatorias para actuar en su competencia y coadyuvar con lo que establezca el Estado y la Federación, sobre la base de un mayor ingreso propio para negociar ante estos entes la realización de políticas públicas locales atendiendo su demanda específica.

Variables

- La capacidad de recaudación fiscal
- El sistema de catastro
- El marco jurídico y administrativo vigente
- La tendencia y perspectiva de recaudación
- Los aspectos susceptibles de mejora en la gestión y recaudación del impuesto predial

Síntesis de hallazgos

La recaudación por concepto del impuesto predial en Tijuana cuenta con un déficit, porque se basa en la cantidad promedio del ordenamiento que se encuentra en la entidad. Según los datos y clasificación de la Dirección de Catastro Municipal, hay 468 481 casa habitación, 23 840 predios comerciales, 75 283 lotes baldíos, 490 predios clasificados como industriales, 3 158 predios identificados como rústicos y suburbanos, y por último 898 predios clasificados como otros. Las anteriores cifras dan un total de 572 150 propiedades en Tijuana, cuyos propietarios pagan por predio aproximadamente \$559 pesos más el 25% por construcción, teniendo en cuenta que unas zonas pueden pagar más que otras o según el tipo de asentamiento se paga más o menos, lo cual depende del cálculo para el valor del suelo.

Cuando se homologa el pago del impuesto predial por cada uno de los predios, aproximadamente estarían pagando \$900 pesos más el 25% por construcción lo cual da un total de \$1 125 pesos por predio, valor que conduce a un total de \$643 668 750; esta última cifra se aproxima a lo que se proyecta como monto a recaudar este año en Tijuana: \$658 640 782.

Con respecto al Ramo General 28, en 2019 Tijuana recibirá del presupuesto otorgado de la Federación a Baja California aproximadamente el 7.7% con respecto a la estimación de las participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios, cabe destacar que esta es la única participación que recibe el municipio por este Ramo. Asimismo, este año Tijuana recibirá el 3.6% a través del Fondo III (FAIS) y el Fondo IV (FORTAMUNDF) que le corresponden al Ramo Administrativo 33, el cual representa el 73.9% del presupuesto con el que cuenta Tijuana.

Ahora bien, los municipios tienen capacidades hacendarias como lo marca el artículo 115, frac. II. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Fiscal, la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos de los Municipios, sin embargo, no tienen facultades fiscales, hecho que los deja con pocas capacidades de intervenir y lograr municipios autónomos, pues tienen una alta dependencia de la federación, y estas condiciones no dan oportunidad de negociar y lograr desarrollar los municipios fuertes.

Capítulo 1. Federalismo en México y su impacto en los municipios

1. Antecedentes del federalismo en México.

Introducción: El primer capítulo se desarrolló en primera instancia a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué es el Federalismo?, ¿Dónde se dio el primer Estado Federado? y ¿Cuál ha sido el impacto en México? Posteriormente se abordó la evolución del federalismo en México a través de las diferentes constituciones que han marcado a México a lo largo de la historia. En dichas constituciones se han establecido las bases del federalismo que hoy se conoce en este país. Además, se analizó de manera breve el centralismo de las constituciones de 1836 y 1843 y se indagó en torno a las constituciones de 1857 y 1917.

Por ejemplo, en la Constitución de Apatzingán quedó consignado que los libertadores tenían el ánimo de constituir un estado soberano y un gobierno propio, tal y como lo mencionó la Constitución de 1824 en el artículo 4º: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal”. Dentro de las constituciones de 1836 y 1843 se encuentra que en esa época la nación era de corte netamente centralista, y en ella sobresalía la figura cameral del Senado, el cual perdió su esencia federalista para mantener la figura decorativa y de refugio aristocrático de la época. En la Constitución de 1857 apareció la idea federalista que había mejorado su aceptación. Finalmente, la Constitución de 1917 dejó en claro en el artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos”.

Así mismo, en este capítulo se trabajó en torno a las características básicas del federalismo, un sistema en el cual, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados y municipios mantienen un pacto federal, lo que conlleva a la existencia del Estado mexicano, ente que les cede derechos y obligaciones por estar dentro de su territorio. Alrededor de ello se abordó la organización política y social de los municipios, así como las facultades hacendarias.

Además, en este apartado se analizó el impacto que ha tenido el artículo 115 mediante sus pocas reformas, un artículo que dota de personalidad jurídica a los municipios para manejar su patrimonio conforme a la ley. En el mismo sentido, las haciendas públicas municipales,

conforme a la ley, tienen la facultad de manejar su gasto a partir de lo recaudado dentro de su ejercicio fiscal. A su vez, los municipios tienen funciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se señalan las competencias y funciones que estos deben cumplir.

En este capítulo también se especificaron las diferentes aportaciones federales a los municipios a través de los ramos administrativos como lo son el Ramo 28 y el Ramo 33, estos están divididos en diferentes fondos que sirven para el desarrollo de los municipios. El Ramo 28, por ejemplo, no tiene un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Este tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la de recaudación. Esto quiere decir que tiene como objetivo generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio. Por su parte, el Ramo 33 tiene como objetivo el manejo presupuestario, este está diseñado para transferir a los estados y los municipios recursos que permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas del gobierno en diferentes rubros.

Finalmente, se habló de la importancia de la recaudación fiscal de los municipios en cualquiera de sus modalidades, llámese permiso por uso de suelo, permisos en general, cobro del impuesto predial, parquímetros, etc. Estos representan un ingreso importante para las ciudades y si se recaudan de manera eficaz podrían darles mayor autonomía a los municipios.

¿Qué es el federalismo?

Como argumentó Naranjo (2017) para entender qué es el federalismo desde su etimología, se tiene que empezar con el término en latín *foedus* que significa, alianza, contrato, tratado o pacto. Además, el concepto de federalismo hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas. Montesquieu (1992) se refirió a su definición cuando habló de desarrollar la noción de “república federativa” como un modelo de transformación que sustituyera al absolutismo existente en Francia, según el cual dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno implicaría un acuerdo mediante el cual diversas entidades políticas se prestarán para formar parte de un estado más grande, sin perder cada una su personalidad.

En la obra *El liberalismo mexicano*, Reyes (1982) postuló que son los estados soberanos quienes celebran un pacto mediante sus representantes por el que crean la federación y expresan los derechos que van a ceder; además, señaló que entre lo poco que el liberalismo mexicano consiguió plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.

De acuerdo con lo expresado por Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, (2001), el federalismo lleva consigo un “proceso evolutivo” relacionado directamente con el “constitucionalismo”, que inicialmente fue considerado como un “principio de configuración política”; sin embargo, en la actualidad se incluye primordialmente el aspecto económico como un elemento clave para alcanzar una mejor relación entre la federación y los estados miembros gracias al establecimiento de limitantes sobre el poder federal.

No obstante, cabe destacar que el federalismo como opción política para la formación del nuevo país, Estados Unidos de América, fue más un producto impuesto por las circunstancias históricas que un deliberado proyecto diseñado de antemano (Guillén, 2016).

1.1. Desarrollo histórico del federalismo en México

El federalismo en la Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán (1814), la primera constitución redactada en México, dejó claro que se había empezado a forjar en ese entonces la idea de separarse del Reino Español, iniciativa que surgió y fue promovida por la creciente desigualdad económica y social. Por esta razón, e inspirada por los acontecimientos del exterior, en este documento se ve la necesidad de creación de un estado independiente. En esa época, México vive un centralismo, donde el gobierno unitario por excelencia es la monarquía.

Esta constitución fue concebida por el movimiento insurgente liderado por José María Morelos y Pavón, y tuvo un doble significado: por un lado, era equivalente a lo que hoy conocemos como democracia representativa y, por otro, significaba la supresión del rey como soberano al ser sustituido por el pueblo (Barceló, 2016).

El federalismo en la Constitución de 1824.

Para 1824 el federalismo ya había comenzado a forjarse. Por esa razón, del artículo 5° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 data de manera indeleble el surgimiento del nuevo estado con carácter de federación. De acuerdo con Barceló (2016), el federalismo se adopta en México en 1824 para colmar una aspiración de la nación recién emancipada: la democracia sustentada en las ideas de libertad e igualdad de los individuos que integran los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, México acogió el federalismo, este era el único medio técnico posible de la época para implantar un sistema democrático en las antiguas provincias en las que se había dividido la Colonia, pero sin perder el vigor que proporcionaría la unión de todas (Barceló, 2016).

El centralismo en las constituciones de 1836 y 1843.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta el 15 de diciembre de 1835, pues no se respetó la determinante prohibición que en su artículo 171 prescribe: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establece la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno”. La primera constitución conservadora de 1836, conocida como las Siete Leyes Constitucionales, además de modificar la forma federal de gobierno que se había adoptado después de la Independencia, en la Constitución de 1824, mantuvo la forma republicana.

Cabe señalar que las constituciones federales fueron duramente combatidas por quienes consideraban que el centralismo era una fórmula más adecuada para la gobernación de México. Fue entonces como en 1836 los defensores de esta forma de gobierno triunfaron por medio de las armas y promulgaron la Constitución centralista de 1836, la cual fue sustituida por una combinación de circunstancias a través de las Leyes Orgánicas de 1843, también de corte centralista (Barceló, 2016). En ese momento, los federalistas continuaron su lucha que se daba en el frente militar, pero acompañada de persuasivos argumentos jurídicos.

El federalismo en la Constitución de 1857.

La Constitución conservadora de 1843 duró poco en el escenario, mucho menos que la Constitución de 1836, porque el movimiento liberal había acumulado fuerzas y atacó vigorosamente a la dictadura de Santa Anna. El primer levantamiento liberal, encabezado por el general Mariano Salas, fue anunciado como el Plan de la Ciudadela el 4 de agosto de 1846, y esto ocurrió en tres años de la promulgación de la segunda Constitución centralista. Paoli (2016).

Siete años después de terminada la guerra con los vecinos del norte, tal y como lo menciona Paoli (2016), se convocó a un Constituyente, en toda forma que fue electo el 11 de enero de 1856 y fue integrado por 110 diputados propietarios y sus suplentes, entre los cuales hubo políticos reformadores de gran estatura.

En ese Constituyente, se planteó una serie de propuestas relevantes. Paoli (2016) relató que, en el movimiento político y armado arriba referido, encontramos otro episodio sociopolítico con el que se justifica la expresión de Jesús Reyes Heróles. Este último señala que, en los dos primeros tercios del siglo XIX vivimos en una sociedad fluctuante, lo que nos lleva del centralismo al federalismo y luego de regreso al centralismo y, otra vez, el péndulo vuelve a apuntar al federalismo. De este modo, la discusión entre federalismo y centralismo, que debió ser un asunto técnico para determinar la mejor forma de gobierno para el México que nacía como país independiente, se convirtió en una pugna de diversos tipos y grados de violencia.

El federalismo en la Constitución de 1917.

Para 1917 los derechos sociales son incorporados en diversos artículos que contribuyeron a que la República cuente hoy en día con instituciones sólidas, que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales. Su estructura refrendó al federalismo como sustento de nación y a la democracia como forma de vida, y no solo como régimen de gobierno.

Esta Constitución, en su artículo 40 estableció lo relativo al municipio libre: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,

compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

Consolidación del federalismo en México.

La nota básica de identidad del federalismo es la garantía de autogobierno de sus entidades federativas, las cuales al mismo tiempo reconocen un gobierno compartido al que se denomina Gobierno federal. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el orden constitucional de la República Federal Mexicana se compone de una Constitución Federal y de 31 constituciones estatales:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La consecuencia necesaria de dicho precepto es que la violación a la Constitución Federal o a cualquier constitución estatal, implica una violación al orden constitucional de la República Federal que debe ser reparado para recuperar la regularidad constitucional (Barceló, 2016). De esta manera, mediante la operación simultánea de todos los mecanismos de control constitucional de los estados donde se requiera, se hace respetar el orden constitucional de la República Federal Mexicana al complementarse con el control constitucional sobre la Constitución Federal.

Características básicas del federalismo en México.

El Centro para el Desarrollo Democrático del INE (Instituto Nacional Electoral) y el Programa de Acompañamiento Ciudadano (2014) han planteado que el federalismo en el Estado mexicano es la organización política en la que los estados de la federación son soberanos y están unidos mediante un pacto federal en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De ahí que, a pesar de ello, no pierdan su individualidad y su autonomía.

Ahora bien, el federalismo como forma de organización política tiene un conjunto de similitudes entre los diversos países que han adoptado el sistema federal, al mismo tiempo, existen también algunas diferencias notables que son el resultado de las características propias de cada país, las cuales determinan y condicionan las peculiaridades de cada uno de los estados federales.

Barceló (2016) señaló que el federalismo mexicano, como es común a todos los federalismos del mundo, cuenta con una materia fiscal que es concurrente, pues esta es la que permite el sostenimiento tanto del gobierno nacional como de los gobiernos de los estados. La Constitución Federal, sin embargo, no señala qué porcentaje de la carga impositiva sobre los mexicanos debe ser captada por el gobierno nacional y por los estados; en cambio, asume que tal distribución será racionalmente considerada por los legisladores federales quienes por efecto del sistema electoral del federalismo, anclado en los estados como circunscripción territorial electoral, serán igualmente sensibles a la distribución territorial del presupuesto, es decir, la Constitución asume que el incentivo a los legisladores que mana del sistema electoral hará que estos y el presidente sean simultáneamente leales a los intereses de los estados y de la nación.

Tal como se dijo anteriormente, la emancipación marcada en la Constitución de Apatzingán constituye una evidencia de la necesidad de un estado independiente; a partir de esa era, México ya vivía un marcado centralismo, el cual hacía alusión a una república representativa y popular. En 1824, se comenzó a formar una federación que tuviese en cuenta más libertades e igualdades para los individuos.

En ese mismo sentido, para 1857, México tenía una sociedad fluctuante que pasaba de un centralismo a un federalismo y de un federalismo a un centralismo, con el fin de encontrar la forma de gobierno más conveniente para sí. Luego, como un país más sólido, señaló en su Constitución un federalismo que promovía una convivencia más equitativa, y a partir de allí México adoptó una organización política donde los estados federados son soberanos (CPEUM, 917).

1.2. El federalismo fiscal en México

Como establece Pliego (2010) el objetivo del federalismo fiscal es, al decir de especialistas, entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más convenientes para centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno. La naturaleza del federalismo fiscal implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El entendimiento del sistema fiscal corresponde a un México muy distinto del que tenemos ahora: más democrático, abierto a la economía mundial, con gobiernos locales y estatales que asumen cada vez más las funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político.

El marco jurídico referente al federalismo en México parte de la Constitución, como ya se ha mencionado, pues es el artículo 40 el que define el carácter republicano, democrático, representativo y federal del régimen, compuesto de estados libres y soberanos; estos últimos divididos administrativa y políticamente en municipios.

En ese sentido, en 1978 se aprobó la Ley Federal de Coordinación Fiscal, cuyo artículo 1º señala como objetivo central:

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Solo los estados y la federación cuentan con un sistema de división de poderes tripartita, según el modelo tradicional de Montesquieu, aunque con potestades imitadas, conforme al artículo 115 fracción IV, los gobiernos municipales tienen la facultad de administrar libremente su hacienda.

En ese sentido, el artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, estableció que, si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, esta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que se conoce como la doble tributación, ya que una misma base puede estar gravada tanto por el Gobierno central como por los estados, y en el caso de México, aun por los municipios.

1.3. Principio de propiedad privada

Goddard (2016) estableció que la propiedad privada se refiere a los bienes de cualquier tipo que pueden ser poseídos, comprados, vendidos, arrendados o dejados como herencia por personas naturales y jurídicas distintas del Estado, es decir, por agentes del sector privado de la sociedad. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 27 el denominado derecho a la propiedad privada, al señalar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Si bien es cierto que el artículo 27 constitucional no define de manera clara y contundente a la propiedad privada como un derecho humano, también lo es que al estar considerada la propiedad privada dentro del catálogo de derechos fundamentales en los tratados internacionales, se adquiere esa connotación y, en consecuencia, la propiedad privada, resulta ser una institución relevante que el legislador federal se encuentra obligado a proteger.

En ese sentido, al considerar al derecho a la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana, todo propietario puede usar, gozar y disponer de sus bienes inmuebles de acuerdo con la ley, y el Estado debe garantizar el ejercicio de este derecho (Goddard, 2016). Esto último con el fin precisamente de facilitar a los propietarios dicho uso, goce y disfrute de sus bienes sin ser molestados.

En este punto, es oportuno entonces distinguir el derecho a la propiedad privada como un derecho fundamental del hombre, cuya protección exclusiva corresponde a la legislación federal, y se especifica/se relaciona con en el concepto tradicional de bien inmueble, el cual se refiere principalmente al suelo, a las construcciones adheridas a él y a los derechos reales sobre los mismos bienes; estos elementos, por disposición expresa de la fracción II del artículo 121 constitucional, se deben regir por la legislación del lugar de ubicación de tales bienes inmuebles.

Así, respecto a los bienes inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales deben dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que son de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, como ocurre en el caso de los derechos reales agrarios y de los inmuebles que conforman el patrimonio inmueble federal.

En cuanto a la garantía de seguridad jurídica son dos las principales disposiciones consideradas dentro del capítulo “De los Derechos Humanos y sus Garantías” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estas se refieren de manera directa a la protección del derecho a la propiedad privada y, en consecuencia, resultan materia exclusiva de la Federación.

La primera determina que ninguna persona podrá ser privada de sus propiedades o sus posesiones, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14 Constitucional). La segunda se refiere a que nadie puede ser molestado en sus propiedades o posesiones, sino por mandamiento escrito dictado por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento (Art. 16 Constitucional).

2. La autonomía del ayuntamiento al manejar su propio patrimonio

Facultades hacendarias del municipio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional. En ese sentido, en cuanto a la concepción general del municipio, las reformas al artículo 115 en su fracción II establecen la personalidad jurídica de un municipio en los términos siguientes: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones (CPEUM, 1917)

Tal y como lo menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en la fracción II del artículo 115, el cual ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal por poseer personalidad jurídica propia, los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo con sus necesidades, este último conformado por los recursos financieros y bienes inmuebles; además, el ayuntamiento establecerá las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública, los ayuntamientos tendrán la capacidad.

En materia de hacienda pública, las constituciones locales señalan las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la división política territorial del Estado en municipios y la facultad gubernamental. El artículo 115, fracción II del Código Fiscal, Ley de Hacienda y Ley de Ingresos de los Municipios: Previstos en el Artículo 115. Esto dando a entender en pocas palabras que los municipios tendrán las facultades de ejercer su propia hacienda, así como de manejar su gasto a partir de lo recaudado dentro de un ejercicio fiscal.

2.1. Funciones a cargo de los municipios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones locales y las leyes en materia municipal de cada estado, establecen que el gobierno del municipio estará a cargo de un ayuntamiento. De acuerdo con la CPEUM (1917) el ayuntamiento es el órgano colegiado de elección popular directa que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, es integrado por un presidente, síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes de cada estado.

Un ayuntamiento tiene diversas competencias entre las cuales podemos enumerar las siguientes:

- Competencias y funciones jurídico-políticas
- Competencias y funciones reglamentarias
- Competencias y funciones administrativas
- Competencias y funciones financieras y fiscales
- Competencias y funciones de policía
- Competencias y funciones jurisdiccionales

El Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009) indicó que el presidente municipal es el encargado de ejecutar las determinaciones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal. Por su parte, los síndicos son quienes deben defender los intereses municipales y representar jurídicamente al ayuntamiento. Asimismo, son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal de acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2009).

En un artículo que realizó la misma entidad en el año mencionado se especificó que los regidores son los miembros del ayuntamiento, cuya función primordial es la vigilancia de las diversas comisiones de la administración pública municipal que les son encomendadas. A la

reunión de los integrantes del ayuntamiento para analizar o tomar decisiones de los asuntos de su competencia se le denomina cabildo.

De conformidad con la Constitución federal y las constituciones y leyes locales, para la integración de los ayuntamientos se emplean los sistemas descritos a continuación:

1. Mayoría relativa: es cuando se obtiene la mayor cantidad de votos de entre todos los participantes en una elección, incluso si no se alcanza la mayoría absoluta (50%+1) (Valdez, 2016).
2. Representación proporcional: es un sistema electoral en el que el porcentaje de votos recibidos en una elección determina el número de cargos que serán asignados en un cuerpo colegiado (Valdez, 2016).

Ahora bien, las leyes municipales de las entidades federativas contemplan el sistema de administración a base de comisiones cuya finalidad es dividir entre los miembros del ayuntamiento, para su atención y vigilancia, las diversas ramas administrativas de la gestión municipal. Cada ayuntamiento, según sus propias necesidades, determina el número o tipo de comisiones existentes, estas pueden ser permanentes o transitorias, y dentro del mismo se organizan en comisiones integradas por regidores o síndicos (Loza, 2012).

Entre las comisiones más comunes de los ayuntamientos aparecen las de: Gobernación, Seguridad Pública y Protección Civil, Hacienda, Agua, drenaje y alcantarillado, Salubridad y asistencia, Planeación, Educación y Mercados, centrales de abasto y rastros. Además de los funcionarios ya detallados, para el despacho de los asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento, existe la administración pública municipal que se integra por diversas dependencias y entidades que desempeñarán sus funciones conforme a la ley, al reglamento o al acuerdo que las contempla y organiza; entre ellas se pueden mencionar algunas básicas: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Contraloría Municipal, Secretaría o Dirección de Seguridad Pública, Dirección de Obras Públicas, y los órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares que actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos de aquel así hace mención el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009). El nombre que reciben este tipo de autoridades auxiliares varía de un estado a otro, puede ser comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, etcétera.

2.2. Participaciones federales a los municipios

Según la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), existen distintos ramos administrativos que hacen aportaciones federales en las que se asignan recursos por medio del presupuesto de egresos a las dependencias y en su caso a las entidades. Así mismo, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos. Las aportaciones federales se transfieren a las haciendas públicas de los estados, y en su caso, de los municipios, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone (SHCP, 2019).

En el mismo contexto, en un principio las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con el municipio libre y efectuadas a partir del año 1997, promovieron el federalismo como forma de gobierno nacional y marcaron, a nivel nacional, estatal y municipal, el comienzo de una serie de reformas a diversas leyes relacionadas con la distribución de los recursos federales de la hacienda pública a los estados y municipios.

Entonces se creó el INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), al respecto, Pliego Moreno (2010) menciona que es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas funciones incluyen apoyar en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica, así como realizar estudios e investigaciones fiscales, además de informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización. En ese sentido, el mismo autor enuncia

[Que] hasta 1999 las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraron en el Ramo 26 (denominado originalmente Solidaridad y

Desarrollo Regional, más tarde Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), ocasionando que el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad. A partir de 2000 esas participaciones se programaron en los ramos 28 y 33, los cuales condicionaron “etiquetaron” la aplicación de tales recursos a los siguientes rubros: educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; educación tecnológica y de adultos y, finalmente seguridad pública.

De esa manera, en cuanto al federalismo hacendario, se efectuaron reformas y adecuaciones a diversas leyes relacionadas con la hacienda pública, las cuales otorgan mayor autonomía a los municipios en el ejercicio de sus recursos y fortalecen las haciendas públicas municipales, Respecto a ello, la CPEUM, en el artículo 115, fracc. IV, dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor".

En consecuencia, se realizaron reformas a la Ley de Coordinación Fiscal debido a que este ordenamiento jurídico coordina el Sistema Fiscal de la Federación con los estados y municipios, y establece las bases y mecanismos de distribución de los ingresos tributarios participables de la hacienda pública. Estas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal trajeron como consecuencia que se radicaran los recursos del Ramo 28 y Ramo 33 a los municipios, para que fueran estos quienes los administraran, ejercieran y los incorporaran como parte de sus respectivas cuentas públicas; además se efectuaron diversas reformas legislativas, así como adecuaciones reglamentarias y técnicas que permitieran la asignación, erogación, comprobación documental y registro contable de estos Fondos por parte de los Municipios.

Ahora bien, para el caso de Tijuana, este año el XXII Ayuntamiento cuenta con un presupuesto de \$7 709 703 007 para su operatividad, de los cuales \$5 701 088 862

corresponden a aportaciones y participaciones federales a través de los diferentes fondos identificados¹, cifra que se traduce en el 73.95% del presupuesto de egresos de Tijuana.

En este mismo año, por concepto de cobro del impuesto predial se tiene proyectado recaudar \$658 640 782, lo cual es el 8.54% del presupuesto de egresos de Tijuana para el 2019. En este aspecto la Dirección de Catastro de Tijuana tiene un presupuesto de \$37 632 625 para el desarrollo de sus funciones, lo que representa el 16.50% del impuesto proyectado para este 2019. Teniendo en cuenta que el Ramo 28 tiene un fondo denominado Fondo de Fiscalización y Recaudación, el cual para este 2019 tiene un presupuesto destinado para Baja California de \$1 189 837 584, se podría concluir que el ayuntamiento, a través de sus diferentes direcciones, tiene la capacidad presupuestaria para generar condiciones de fiscalización y lograr así un aumento de ingresos para el mejoramiento de la ciudad.

Teniendo en cuenta la supuesta autonomía de los municipios que, no obstante, dependen totalmente de la federación a través de diferentes aportaciones y participaciones que hacen a las entidades para llevar a cabo una administración pública eficaz, eficiente y lograr así un manejo responsable de los presupuestos tal y como lo marca la Ley de Coordinación Fiscal, cabe señalar que los fondos se distribuyen y estos son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y por los municipios que los reciban, conforme a sus propias leyes (LCF, Art. 49).

En el caso de las participaciones a entidades federativas y municipios, estas se transfieren en recursos de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, y su característica principal radica en que los recursos son de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes de los ramos 28 y 33 o de las aportaciones federales son fondos de uso restringido. Antes de la reforma a esta ley, aprobada

¹ Los diferentes fondos corresponden a los Ramos administrativos 28 y 33 los cuales son: Estimación del Fondo General de Participaciones de 2019, Estimación del Fondo de Fomento Municipal de 2019, Estimación del Fondo de Fiscalización y Recaudación de 2019, Participaciones a la Venta Final de Gasolinas y Diésel de 2019, Participaciones por el 100% de la Recaudación del ISR que se entregue a la Federación, por el salario del personal de las Entidades En 2019, Estimación del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos de 2019, que le corresponden a Tijuana por concepto del Ramo 28. Por otro lado, del Ramo 33 le corresponden solo dos Fondos que son: Fondo III: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) consolidado 2019 y el Fondo IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) 2019.

en 2007, las participaciones federales que se entregaban a las entidades federativas y municipios se distribuían considerando el número de habitantes.

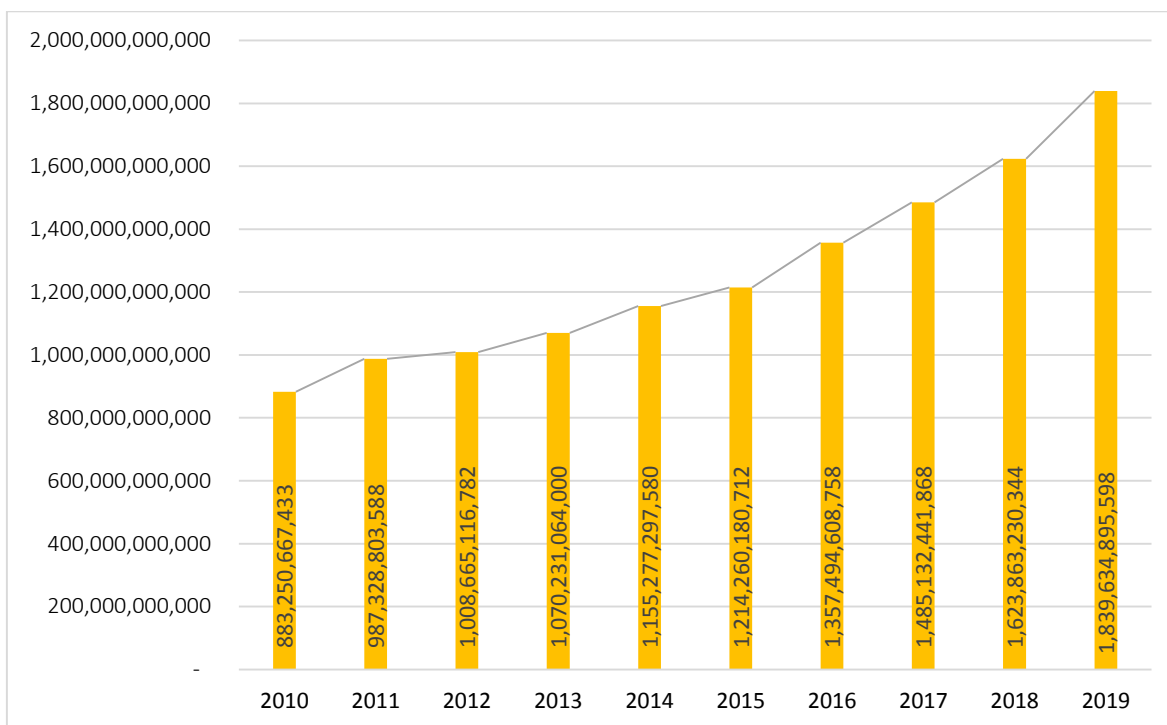
Ramo 28.

El Ramo General 28 sobre las participaciones a entidades federativas y municipios se refiere a los recursos que se transfieren a estos dos grupos, los cuales corresponden a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como con los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sus anexos.

Los recursos del Ramo General 28 no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, su carácter principal es resarcitorio, por lo que su asignación se da de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación; por lo tanto, con estos se pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio. Dichos incentivos se fortalecieron con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 2013, principalmente mediante la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación.

En el primer caso, se incentivó la recaudación coordinada del impuesto predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de los mismos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales.

Figura 1. Presupuesto del Ramo Administrativo 28 del periodo del 2010 al 2019.



Fuente: elaboración propia a través de información obtenida en el DOF (Diario Oficial de la Federación), al interior de los acuerdos por los que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para las administraciones durante los ejercicios fiscales en el periodo 2010-19, y los recursos correspondientes a los ramos generales 28, participaciones a entidades federativas y municipios, y 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

Como se observa en la figura anterior, a través del Ramo 28, los recursos transferidos han seguido una tendencia al alza con una tasa de crecimiento del 108% del 2010 al 2019. En 2010, el presupuesto otorgado para este concepto fue de \$883 250 667 433 con respecto al 2019 con \$1 839 634 895 598, como se observa en la *Figura 1*. En 2018 Baja California, de acuerdo con el DOF, recibió \$47 498 446 138, mientras que para el 2019 va recibir \$55 025 828 026, lo que representa un aumento del 15.8% con respecto al 2018. En 2019, Baja California recibirá el 3.0% del total del presupuesto para el Ramo 28. Por otro lado, Tijuana recibirá \$4 280 793 607, lo que equivale al 7.8 % del presupuesto que tendrá Baja California en el 2019 por este rubro.

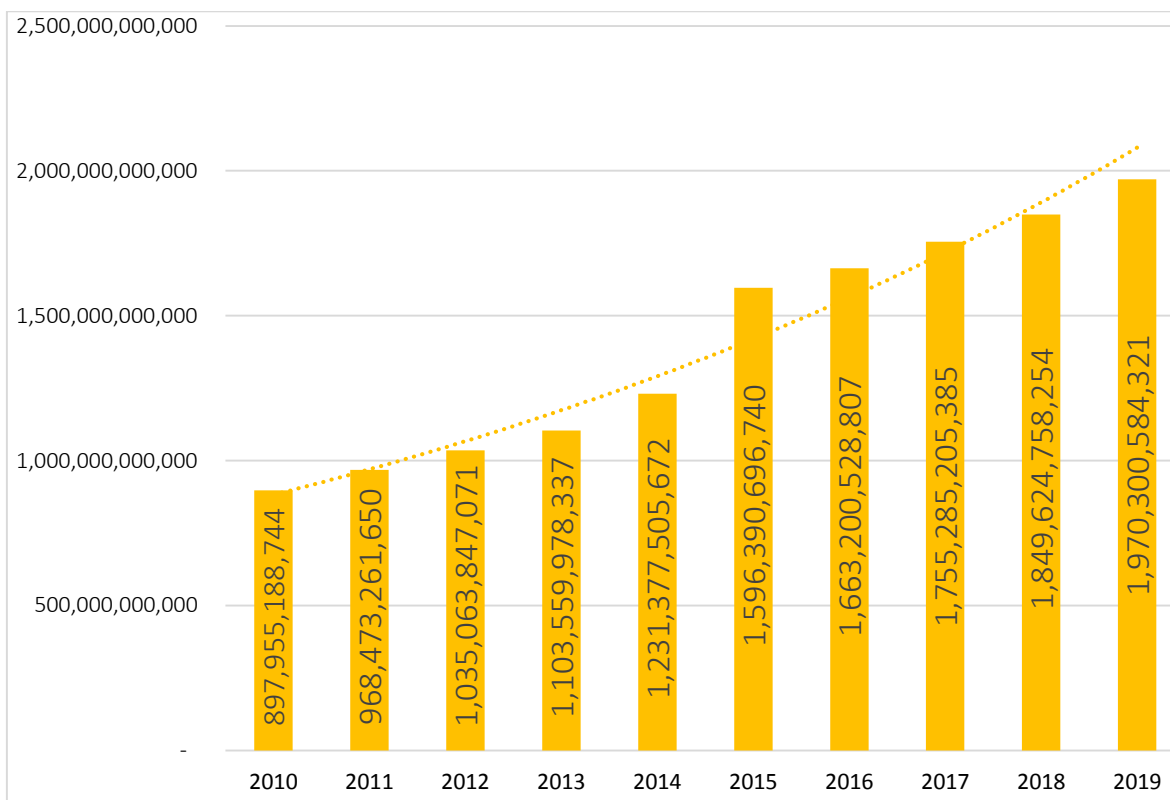
Ramo 33.

Las aportaciones federales del Ramo 33 para entidades federativas y municipios son recursos que la Federación transfiere a los estados y en su caso a los municipios, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos (SHCP, 2019). Por lo tanto, en los presupuestos de egresos de los municipios se determinarán anualmente las erogaciones que con cargo a estos fondos podrán realizar en las haciendas públicas municipales, sin perder de vista en su ejecución a la legislación que regula el gasto público municipal en el pago de servicios, ejecución de la obra pública, adquisiciones, arrendamientos, planeación y participación ciudadana.

Tal y como lo menciona el documento de la SHCP (2019), el Ramo 33 sobre aportaciones federales para entidades federativas y municipios es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros siguientes: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, también, programas alimenticios y de asistencia social, así como de, infraestructura educativa.

Con los recursos que la federación da como apoyo a los gobiernos locales a través de los ramos administrativos, estos deben atender los reclamos que les plantea su población. La dependencia financiera estatal y municipal, además de ser influida por aspectos institucionales, también puede presentar variaciones en estados que compartan características regionales comunes, como por ejemplo los ubicados en la frontera norte de México.

Figura 2. Presupuesto del Ramo Administrativo 33 en el periodo del 2010 al 2019.



Fuente: elaboración propia a través de información obtenida en el DOF, al interior de los acuerdos por los que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para las administraciones durante los ejercicios fiscales en el periodo 2010-19, y los recursos correspondientes a los ramos generales 28, participaciones a entidades federativas y municipios, y 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

A través del Ramo 33, los recursos transferidos han seguido una tendencia al alza en el periodo de referencia 2010-19. Del año 2010 al 2019 hay un notable aumento de \$956 384 228 165, cifra que representa un crecimiento del 119% con respecto a lo otorgado en el 2010 tal y como se observa en la *Figura 2*. Con información del Instituto Belisario Domínguez (2019) Baja California percibirá por este concepto \$39 403 045 864 lo cual representa el 2.0 % del monto total otorgado al Ramo 33 en el 2019, y este a su vez le aporta a la ciudad de Tijuana solo \$1 420 295 255, valor que representa apenas el 3.6% del presupuesto otorgado a Baja California. Finalmente, en 2019 Baja California va a percibir \$39 403 045 864, cifra que indica una caída del 24.3% con respecto a lo otorgado en el 2018 que fue un valor de \$52 111 572 000.

Indudablemente las finanzas públicas municipales constituyen un tema central en la agenda del federalismo en México. La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos son aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos (SHCP, 2019). Como se sabe, el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias, con independencia política entre sí, deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado nación, y con ello ceden parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior para así obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

2.3. Asignación de fondos

Para cumplir con esta responsabilidad se elaboró el documento de los Recursos federales identificados para las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este caso para el 2019 (PEF-2019), con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado de la República y apoyarla en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

Después de las discusiones efectuadas tanto en las comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados, el 24 de diciembre de 2018, se aprobó por dicha Cámara el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, cuyo decreto se publicó el 28 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación, mientras que sus tomos fueron publicados el 17 de enero pasado en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ambas fuentes incluyen las reasignaciones y ampliaciones realizadas por los diputados federales a la propuesta planteada por el Ejecutivo Federal en el PPEF (Proyecto de Presupuesto de Egresos) de 2019.

Además del presupuesto transferido a los gobiernos locales, las entidades federativas y municipios se benefician con recursos que destinan las dependencias federales a diversos programas federales sujetos a reglas de operación y asuntos específicos como los programas y proyectos de inversión y los proyectos de asociación público privada, así lo menciona el Instituto Belisario Domínguez (2019).

Distribución de los fondos a los municipios.

De acuerdo con la Presidencia de la Republica en el PPEF 2019, el gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos importa la cantidad de \$5 838 059 700 000 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos. Las aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios surgen de la integración de programas y recursos debido a una serie de reformas y acuerdos con las entidades federativas con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales (IBD, 2019).

Uno de los objetivos fundamentales del gasto que realiza el sector público consiste en incrementar el bienestar de la sociedad mediante la producción y/o provisión de bienes o servicios imprescindibles para el desarrollo, tales como la educación y los servicios de salud y seguridad, o bien, de programas de prestaciones económicas para garantizarles a las personas un nivel de vida digno (por ejemplo, las transferencias monetarias vía el seguro de desempleo y las pensiones, entre otras). El monto total se distribuye de acuerdo con las erogaciones de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como los capítulos específicos que incorporan los flujos de efectivo de las entidades se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 1 del presente Decreto y en los Tomos II a IX de este presupuesto de egresos.

2.4. La importancia de la recaudación municipal

Los municipios muestran una gran dependencia de los recursos transferidos por la Federación, a través de las participaciones y las aportaciones que reciben, en consecuencia, tienen una baja recaudación de ingresos propios, lo que evidencia que no es aprovechado el potencial recaudatorio de los impuestos municipales. Actualmente las contribuciones, productos y aprovechamientos son conocidos como ingresos propios identificados en el clasificador como “no etiquetados”, y son recaudados por los ayuntamientos en el ejercicio de sus atribuciones fiscales de acuerdo con su Ley de Ingresos. La falta de pago puntual de impuestos, contribuciones por mejoras, derechos y aprovechamientos, autoriza al ayuntamiento a cobrar recargos por cada mes o fracción que se retarde el pago, conforme a la tasa que anualmente se fije en la Ley de Ingresos del municipio.

Sin duda, el pago del impuesto predial representa un importante ingreso económico por medio del cual se realizan todas las mejoras y mantenimientos dentro del municipio, de ahí la trascendencia de la contribución de los ciudadanos con el pago del mismo. En ocasiones, es común que la ciudadanía tenga dudas con respecto a las opciones con que cuenta para realizar su pago y el destino de sus contribuciones. Además, el servicio público de mala calidad genera percepciones negativas y afecta la moral tributaria, y la ausencia de un catastro actualizado y moderno perjudica la recaudación de ingresos propios que permitan el financiamiento de servicios públicos visibles y que influyan en las percepciones de los ciudadanos sobre la utilidad de la prestación de servicios públicos.

Con la capacidad financiera de los municipios, estos pueden llegar a afrontar las responsabilidades que les han sido conferidas por mandato constitucional, tales como la prestación de servicios públicos y la seguridad de la población. Por esta razón, la eficacia de las finanzas municipales es, en general. En ese sentido, con esta recaudación el municipio podría tener un mayor margen de operación para cubrir áreas verdes como parques municipales, y para conseguir más luminarias, hacer limpieza y mantenimiento de la ciudad, e instalar parquímetros, radares de velocidad y cámaras de seguridad para cubrir la ciudad en más puntos, así como podría aportar un mejor equipo para los recolectores de basura, entre otras iniciativas que beneficiarían al municipio.

Asimismo, para evitar que se incremente la deuda pública municipal y, en consecuencia, haya un impacto en las finanzas del ayuntamiento, se sugiere implementar acciones preventivas para eliminar las inconsistencias detectadas en el manejo y control de la recaudación de las contribuciones municipales.

Capítulo 2. Normatividad del federalismo e institucionalismo en México

Introducción: En la Constitución de 1857 el artículo 115 dotó a los estados de la federación facultades para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales. Esto quiere decir que los estados pueden ejercer su poder conforme a sus propias leyes, y en lo que respecta a los bienes inmuebles, desde el punto de vista del catastro, estos se registrarán de acuerdo con la ley donde estén ubicados. En esa misma Constitución se habla de la primera Ley de Catastro que fue expedida en Puebla en 1887, a partir de ese año dicha ley obliga a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el padrón de la municipalidad (catastro) para que manifiesten su propiedad. Para 1917 la Constitución Política de los Estados Mexicanos le da su propio apartado a este asunto en el artículo 36 fracción I, donde establece la obligación de todo ciudadano mexicano.

A su vez, en este capítulo se analizó brevemente la evolución que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su publicación original hasta las reformas sufridas durante los años de 1983, 1976 y 1999. Teniendo en cuenta la evolución del artículo 115 constitucional estrictamente se tendría que usar el dinero recaudado para el mantenimiento y mejoramiento de lo público en el municipio, no siempre se utiliza para estos fines a pesar de que el mandato constitucional dice:

No podrán ser objeto de Consulta Popular la materia electoral; los ingresos, egresos o el régimen interno y de organización de la administración pública del Estado; la seguridad pública; los actos de expropiación o limitación a la propiedad particular; y los demás cuya realización sea obligatoria en los términos de la Ley. (CPEUM, 1917, Art. 115)

En el caso de Tijuana, asimismo, el proceso migratorio y el crecimiento explosivo de la población observado allí durante la segunda mitad del siglo pasado a la fecha, aunado al privilegio en la inversión del crecimiento económico respecto de la inversión social, trajo como consecuencia un crecimiento urbano desordenado en el que prevalece la irregularidad del suelo y la falta de cobertura en infraestructura y servicios. A partir de lo anterior, el IMPLAN en el 2008 presenta ante la autoridad municipal de Tijuana los estudios de impacto urbano, instrumentos definidos como requisito para la autorización de acciones de urbanización; como dato a resaltar, estos estudios demuestran que se ha llevado a cabo la

modificación de usos de suelo establecidos en la carta urbana, debido en parte a la densificación en algunas zonas dentro y fuera del área urbana.

En este apartado también se habló del catastro como una institución que, en su connotación urbana, por mandato constitucional, se encuentra a cargo de la autoridad municipal –si bien no existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una referencia a su creación–, y que consiste casi siempre en un censo analítico de la propiedad inmobiliaria. Además, se abordó un modelo óptimo de catastro que tiene como objetivo establecer un marco de referencia capaz de funcionar como guía para que los catastros mexicanos dignifiquen su función, lo anterior a través de la aplicación de un diseño conceptual que los convierta en instituciones eficaces, eficientes, con procesos operativos modernos y con capacidad para el intercambio de información estratégica a partir de un vínculo entre la información catastral y el registro público de la propiedad.

Por último, se mencionó la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros –la cual quedó en proyecto–, que configuraba el acceso e intercambio de la información inmobiliaria de la propiedad pública, privada y social de los tres órdenes de gobierno. El objetivo principal de la misma fue disponer de un instrumento estratégico que uniera elementos jurídicos, operativos y tecnológicos para integrar e intercambiar la información registral y catastral a través de una Infraestructura de Datos Espaciales.

1. Régimen constitucional de los catastros en México

Para 1857 no existen disposiciones expresas en la Constitución Política de la República Mexicana respecto a la figura de los catastros. Sin embargo, se ubican dos disposiciones que pueden resultar de interés. La primera, se desprende de la lectura del numeral 115 de la Constitución de 1857, que refiere:

En cada Estado de la federación se dará entera fé y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos”.

La segunda, contenida en el artículo 117 del propio ordenamiento establecía que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”. Pues bien, la importancia de estas disposiciones es que fueron retomadas, con algunas salvedades en los artículos 121 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y son estas las que determinan la regulación, hasta nuestros días, de la figura de los registros públicos de la propiedad.

En el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (2016) se menciona que el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 fue presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro; el primero de diciembre de 1916 – hecho que daría lugar a la propia Constitución de 1917–, se establecieron entonces una serie de consideraciones en torno a las entidades federativas que conformaban la República Mexicana, a su libertad y soberanía para el establecimiento de su régimen interior, y a la idea de municipio libre.

Si bien prácticamente las disposiciones que proceden de la Constitución de 1857 (115 y 117), fueron retomadas en los artículos 121 y 124 de la Constitución de 1917, es de destacar el contenido de la fracción II del mencionado artículo 121, pues este señala expresamente que: “los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación”; de ahí se concluye que los catastros, al ser una de las dos instituciones que por excelencia regulan la materia inmobiliaria, resultan convirtiéndose en una competencia exclusiva de las entidades federativas, máxime cuando el artículo 124 de la propia Constitución, señala expresamente que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”², aunque la primera ley catastral que corresponde al Estado de Puebla data del año de 1887 , es decir, emana de la Constitución Federal de 1857.

Adicionalmente, es de señalar que el marco jurídico vigente relativo a los catastros se encuentra en los artículos 36, fracción I, y en el 115 de la Constitución Política de los Estados

² En el siglo XIX se tiene el registro de solo 4 leyes catastrales, la mencionada del Estado de Puebla, la de Chiapas, Oaxaca y el Distrito Federal. Las 28 restantes corresponden al siglo XX, desde 1903 la primera hasta 1988 la última.

Unidos Mexicanos. Este último numeral, si bien ha sufrido trece diversas reformas desde 1917, hay tres que por su importancia merecen atención especial. Estas reformas son las ocurridas en los años de 1983, 1976 y 1999 y se analizarán a continuación.

Desde la promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se obligaba a todos los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el padrón (catastro) de la municipalidad para que manifestaran su propiedad. Como es bien sabido, esta misma obligación fue retomada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, la cual en su propio artículo 36, fracción I, establece que es obligación de todo ciudadano mexicano “inscribirse al catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, así como la industria, profesión o trabajo de que subsista [...]”.

Sin embargo, fue un error del Constituyente Permanente establecer dicha obligación en el citado artículo 36, ya que el mismo se refiere desde 1857 exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, por lo cual se encontrarían excluidas las personas morales de nacionalidad mexicana, así como los extranjeros residentes en el país que sean propietarios de bienes inmuebles.

Lo anterior cobra sentido si consideramos que el objeto del registro de propiedades en el catastro es, a fin de cuentas, crear un padrón inmobiliario cuyo objetivo primordial es constituir una base para el cobro del impuesto predial mediante la valuación de tales inmuebles.

La fracción primera del artículo 36 establece dos obligaciones, la primera de las cuales no corresponde únicamente a los ciudadanos mexicanos, sino también a los extranjeros residentes en el país. Consiguientemente, la obligación de inscribirse en el catastro municipal declarando la propiedad de que se dispone, y la industria, profesión o trabajo a que se dedique un ciudadano es un deber de todo individuo que reside en el territorio nacional sin distinción de nacionalidad [...] Por otro lado, la citada obligación también obedece a los no menos importantes requerimientos fiscales del sistema tributario

mexicano que se apoyan en los datos estadísticos exigidos por la fracción I, para establecer y cuantificar gravámenes.

Al enfocarse en el ámbito local dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el capítulo cuatro de la constitución local menciona las atribuciones, funciones y servicios públicos municipales. Esto con el fin de mejorar el desempeño de las facultades que le son propias, así como la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes (CPELSBC, 1953, Art. 82). En ese sentido, los ayuntamientos tendrán a su cargo funciones y servicios públicos tales como:

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; así mismo, participar en la vinculación del catastro municipal y el registro público de la propiedad, para la armonización y homologación de la información inmobiliaria.

En la CPELSBC, en el artículo 82 (1953) se menciona que el catastro y control urbano, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, corresponde a los municipios, estos pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal, así como participar en la formulación de los planes de desarrollo regional.

Además, cuando el Gobierno del estado formule proyectos de planes o programas de desarrollo urbano o regional, se asegurará de que haya intervención de los municipios que deban involucrarse (CPELSBC, 1953, Art. 83).

Ahora bien, en cuanto al patrimonio y la hacienda pública municipal es necesario resaltar que a estos los constituyen sus bienes del dominio público y del privado. Los bienes que integran el patrimonio municipal son inembargables, en consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada, las resoluciones dictadas en contra del patrimonio municipal (CPELSBC, 1953, Art. 85).

En todo caso, los ayuntamientos deberán adoptar los ajustes presupuestales necesarios para satisfacer sus obligaciones. De igual manera, las sentencias que se impongan contra el

ayuntamiento tendrán que ser incorporadas en el presupuesto de egresos correspondiente, a efecto de ser cumplidas.

La hacienda municipal se construirá a partir de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor (CPELSBC, 1953)

- Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valores de los inmuebles.
- Las aportaciones, deberán ser cubiertas por la Federación y el Estado, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado conforme a la Ley y bajo el principio de justicia distributiva.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa y exclusiva por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley. No se establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 85, a favor de persona o institución alguna. En el artículo 104 de la CPELSBC (1953) se determinó que solo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos distintos a los de su objeto público. En todos los casos estará exenta del cobro de derechos, la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento que expidan las oficialías del registro civil en los ayuntamientos del Estado.

Para el caso de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones y las tablas de valores unitarios del suelo, construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los ayuntamientos, de manera exclusiva, tendrán la facultad de presentar al Congreso del Estado para su aprobación la iniciativa de la Ley de Ingresos y las modificaciones a la misma.

En el artículo 104 de la Ley Civil se especificarán disposiciones que tiendan a proteger la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar, con miras a evitar el desamparo de la esposa y de los hijos. Asimismo, para garantizar la seguridad jurídica inmobiliaria en el Estado, la ley establecerá los mecanismos y procedimientos para la modernización y vinculación del registro público de la propiedad y los catastros municipales, con información conforme a las disposiciones federales aplicables (CPELSBC, 1953).

En el artículo 104 de la LDUBC (Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California) de 1994 se menciona que es de interés social y utilidad pública el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Además, se habla de las declaratorias sobre usos, reservas y destinos de predios; la zonificación y planes de desarrollo urbano; los programas de regulación de tenencia de la tierra; la protección de reservas ecológicas y la construcción de vivienda de interés social, y la planeación y regulación para la fundación, conservación y mejoramiento de ciudades medias y áreas concentradoras de servicios.

El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano sustentable, con una distribución equitativa de los beneficios y cargas del proceso de urbanización y de las actividades económicas en el territorio del Estado. (LDUBC, 1994, Art. 104). Esto con el fin de prevenir riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, en los términos de las leyes aplicables.

1.1. Artículo 115 constitucional y sus reformas

El texto original del artículo 115 constitucional establecía que los estados adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, la cual debe tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Así, en su fracción II, señala que “los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”³.

³ En el año de 1933 se modificó el artículo 115, por lo que la fracción II, sin que sufriera mayor modificación quedó redactada de la forma siguiente: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a la necesidad municipal”.

De la lectura anterior se concluye que mientras las legislaturas de los estados determinaran las contribuciones con las que se conformaran las haciendas de los municipios, no sería factible llegar a los postulados que realizó Venustiano Carranza en su Exposición de Motivos de la Constitución Federal de 1917.

Reforma al artículo 115 constitucional de 1976.

El artículo 115 constitucional sufrió una modificación que tuvo por objeto dar congruencia a la reforma al artículo 27 del propio ordenamiento, el cual estableció la obligación a cargo de las autoridades de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En ese sentido, se adicionó el artículo 73, fracción XXIX-C, que otorgó facultades al Congreso de la Unión con el siguiente propósito:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Por lo anterior, a raíz de la reforma de 1976, se adicionaron las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional y el texto queda de la siguiente manera:

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal en la materia. V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Al respecto, Covarrubias (2009) enuncia:

Estas bases dieron lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establecía en sus disposiciones generales la integración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y un capítulo de las concurrencias y coordinación de las autoridades, el cual definía que las legislaturas locales debían expedir la correspondiente Ley de Desarrollo Urbano, en donde se establecieran las bases para la elaboración y ejecución de los planes estatales y municipales en que deberían participar los ayuntamientos correspondientes.

Dicha Ley General de Asentamientos Humanos señala en la fracción I del artículo 1º, que su objeto es establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Asimismo, el artículo 6º de la misma establece a la letra:

[Que] las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, el artículo 17 de la Ley General de Asentamientos Humanos ordena que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, sean inscritos en el registro público de la propiedad en los plazos previstos por la legislación local.

Por último, la fracción VII del artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos (2016) establece la atribución de la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, para suscribir acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios, en los que se podrán especificar “los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda [...]”.

Reforma al artículo 115 constitucional de 1983.

La reforma al artículo 115 constitucional que sin duda reviste la mayor trascendencia ha sido la ocurrida en el año 1983 (DOF, 1983). Por su importancia, a continuación transcribo la parte conducente de la Exposición de Motivos de la mencionada reforma:

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Así, con la reforma constitucional de 1983 al artículo 115, se establece que “los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Del mismo modo, en su fracción IV se determina lo siguiente:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles [...] Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Por otra parte, se establece la facultad de los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

No queda duda de que dicha reforma constitucional tuvo como objetivo primordial el reconocimiento en nuestra Carta Magna de los derechos del municipio para obtener ingresos suficientes, tanto exclusivos, como mediante participaciones equitativas en los ingresos de la Federación y de los estados, todo con el objeto de darle suficiencia económica para la prestación de los servicios esenciales e independencia económica frente a los gobiernos federales y estatales.

Otra consecuencia de la reforma señalada es que motivó al Congreso de la Unión a determinar que la Federación no puede gravar directa ni indirectamente la propiedad inmobiliaria, pues el establecimiento de contribuciones sobre bienes inmuebles quedó reservado a partir de esa fecha a las legislaturas de los estados.

La simple lectura de la actual fracción IV del artículo 115 constitucional permite comprender, sin necesidad de una profunda interpretación, la existencia de una limitación a la facultad

impositiva de la Federación respecto a contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Por lo que, si bien es cierto que la Federación está facultada para establecer, por conducto del Congreso de la Unión, las contribuciones que sean necesarias para cubrir su presupuesto, también lo es que no podrá hacerlo mediante el establecimiento de contribuciones que quedan reservados a los municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 fracción IV.

Por esa razón, los municipios percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan las legislaturas estatales sobre la propiedad inmobiliaria, las de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En este caso se habla de contribuciones correspondientes a la propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, las que se gravan a través de los impuestos territoriales o prediales, que se traducen en el impuesto predial y en el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles. Sin duda, al transmitirse a los municipios estas contribuciones, se dio un paso importante en la distribución de la competencia en materia impositiva y se reconoció la importancia de la territorialidad en materia fiscal municipal, la cual hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran ubicados los predios, aunque en muchas ocasiones esto no se haya cumplido a cabalidad.

Reforma al artículo 115 constitucional de 1999.

En el DOF (1999) se abordó la reforma de 1999, cuyo artículo quinto transitorio del decreto, por el que se declara reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia:

Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Si bien la disposición contenida en el artículo quinto transitorio de la reforma de 1999 resultaba positiva para el incremento significativo de los ingresos que obtenían los municipios por concepto del impuesto predial, desafortunadamente casi ninguna legislatura estatal ha determinado que el impuesto a favor de sus municipios se calcule con base en el valor comercial o de mercado, situación que cabe señalar, pues si tomamos en cuenta que cada año las entidades federativas y sus municipios son más demandantes de recursos públicos de parte de la Federación, cuando los tienen en sus manos y cumpliendo un mandato constitucional, las posibilidades de juntar recursos por montos importantes que resolverían en mucho los problemas que en la práctica presentan son pocas.

2. Normatividad del estado de Baja California

Para este caso, enfocado en Baja California, se empleó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para definir el papel del municipio a través de sus artículos. Tal es el caso del artículo 4, el cual menciona que todos los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del estado de Baja California deberán estar inscritos en el catastro y ser objeto de avalúo, sin importar su tipo de tenencia, régimen jurídico, de propiedad, uso o destino favor (CPELSBC, 1953).

Las autoridades que tendrán la facultad de llevar a cabo estos procedimientos, en materia de catastro y registro inmobiliario, serán los ayuntamientos y el gobernador del estado.

En el artículo 58 de la CPELSBC (1953) se argumentan las atribuciones, funciones y servicios públicos municipales para el mejor desempeño de las facultades que le son propias a los ayuntamientos, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes al mismo. Estas tendrán a su cargo en específico el apartado B que se refiere a las funciones y servicios públicos y su fracción IX que nos habla sobre catastro y control urbano.

En términos de las leyes federales y estatales relativas corresponde a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano cuando el Gobierno del estado formule proyectos o programas de desarrollo urbano o regional, quien asegurará la intervención de los municipios que deban involucrarse a favor (CPELSBC, Art. 85, 1953).

Estos deben participar en la creación y administración de sus reservas territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; asimismo, participar en la vinculación del catastro municipal y del registro público de la propiedad, para la armonización y homologación de la información inmobiliaria.

Ahora, teniendo en cuenta el patrimonio y la hacienda pública municipal, donde el patrimonio de los municipios lo constituyen sus bienes del dominio público y del privado, es importante aclarar que, según el artículo 85 de la CPELSBC (1953), los bienes que integran el patrimonio municipal son inembargables; en consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada las resoluciones dictadas en contra del patrimonio municipal. En todo caso los ayuntamientos deberán adoptar los ajustes presupuestales necesarios para satisfacer sus obligaciones y las sentencias que se dicten contra el ayuntamiento deberán ser incorporadas en el presupuesto de egresos correspondiente.

En el mismo artículo se especifica que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y que en todo momento estos percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales; en este caso se incluyen las que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valores de los inmuebles. También allí se enuncia que cuando se trate de las participaciones federales y estatales, serán cubiertas por la Federación y el Estado respectivamente con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado conforme a la ley.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa y exclusiva por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley. Solo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público (CPELSBC, Art. 85, 1953). En todos los casos estará exenta del cobro de derechos la primera copia certificada del acta

de registro de nacimiento que expidan las oficialías del registro civil en los ayuntamientos del Estado.

El artículo 85 también establece que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Los ayuntamientos, de manera exclusiva, tendrán la facultad de presentar a dicho Congreso la iniciativa de la Ley de Ingresos y las modificaciones a la misma para su aprobación.

En ese sentido, según el artículo 104 de la LDUBC (1994) los ayuntamientos también se valdrán de la Ley Civil donde se contienen disposiciones que tiendan a proteger la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar con miras a evitar el desamparo de la esposa y de los hijos. Asimismo, para garantizar la seguridad jurídica inmobiliaria en el Estado, la Ley establecerá los mecanismos y procedimientos para la modernización y vinculación del registro público de la propiedad y los catastros municipales, con información armonizada y homologada conforme a las disposiciones federales aplicables.

Este artículo también considera que es de interés social y utilidad pública el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, declaratorio sobre usos, reservas y destinos de predios, la zonificación y planes de desarrollo urbano y los programas de regulación de la tenencia de la tierra. Por lo tanto, la protección y determinación de reservas ecológicas donde habrá vivienda de interés social se tendrá que planificar y regular para su fundación, así como se deberá conservar y mejorar el crecimiento de los polos de desarrollo de ciudades medias y áreas concentradoras de servicios que se tendrán que establecer.

A su vez, dispone que el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano sustentable, procurarán la interrelación de las ciudades y el campo y distribuirán equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización; por otra parte, las actividades económicas en el territorio del Estado deberán prevenir riesgos y contingencias ambientales urbanas en los centros de población, en los términos de las leyes aplicables (LDUBC, 1994).

Ahora bien, el catastro inmobiliario es el inventario de la propiedad raíz en el Estado y está estructurado por el conjunto de registros, padrones y documentos inherentes a la identificación, localización, descripción, deslinde, cartografía y valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del estado de Baja California, con las características físicas, geométricas, socioeconómicas y jurídicas que los definen y constituyen.

En ese sentido le corresponde a los ayuntamientos lo que menciona el artículo 12 de la LCIBC (Ley del Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California): llevar a cabo las operaciones catastrales de identificación, localización, descripción, deslinde, registro, cartografía, valuación, actualización de valores de los bienes inmuebles ubicados dentro de su municipio, ya sea que los mismos se definan como urbanos o rústicos, en los términos del presente ordenamiento y de las normas, especificaciones técnicas y principios homogéneos que al efecto expida el gobernador del Estado. También, elaborar e integrar los registros, padrones y archivos documentales catastrales, para registrar oportunamente los cambios que se operen en la propiedad raíz y que por cualquier concepto modifiquen los datos contenidos en los mismos (LCIBC, 1994). Lo anterior con el propósito de mantener actualizada la información catastral inmobiliaria.

Según el artículo 12 de esta misma ley, en su fracción XI (1994), en el caso donde se deban aplicar los valores catastrales unitarios que apruebe el Congreso del Estado, los ayuntamientos pueden practicar la valuación catastral de los bienes inmuebles en particular con base en valores unitarios y normas técnicas que se emitan, a su vez, pueden determinar valores catastrales provisionales a bienes inmuebles, de acuerdo con los valores asignados. Esto dentro de los sectores catastrales de características semejantes. Además, estos pueden emitir avalúos catastrales de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción territorial, en los casos en que así se le requiera y en todo tipo de contratos o juicios civiles, penales, laborales, administrativos y fiscales. A la vez los ayuntamientos pueden formular y proponer los instructivos y manuales administrativos para su aprobación. En los valores unitarios de suelo y construcción que apliquen la dependencia de catastro serán objeto de revisión, aprobación y aplicación anual, en la misma oportunidad que la Ley de Ingresos Municipales, según la LCIBC, Art. 12, fracc. XII (1994).

En el artículo 20 de la misma ley (1994) se especifica que para la elaboración de las propuestas de los valores unitarios de suelo, se deberán tomar en cuenta la ubicación de las diversas zonas, sectores y subsectores catastrales, reservas territoriales y de preservación ecológica de los centros de población, así como las áreas rústicas a las que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, de Centros de Población y demás Programas de Desarrollo Urbano aplicables.

3. Normatividad municipal

Según el artículo 6 de 1994 del RLCIBC (Reglamento de la Ley del Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California) en su estructura orgánica se encuentra el presidente municipal, quien presidirá sus sesiones de trabajo, o en algunos casos lo hará el representante que puede suplirlo, quien adquiere el carácter de presidente del consejo. Este será designado por escrito y tendrá las facultades que la ley confiere al presidente del consejo, y así mismo sancionará y certificará con su firma, en unión del secretario técnico, todos los acuerdos del consejo.

A su vez en su carácter de órgano auxiliar de participación social y consulta pública, las actuaciones y acuerdos del consejo tienen validez y alcances que determina la ley, por lo que su funcionamiento deberá apegarse a las disposiciones legales (RLCIBC, 1994). Según el reglamento, se crean y rigen con este fin, y en esa medida sus actos y acuerdos tienen validez plena y atienden a su objeto, fines y alcances legales.

En el caso del municipio de Tijuana se utiliza el Reglamento de la Ley de Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California; según lo que dispone el artículo 6° de este reglamento para los casos de los predios ubicados dentro del municipio se clasificarán en primer lugar así:

- Predios urbanos: los urbanizados, ubicados dentro de la poligonal envolvente del área urbanizada de cada centro de población.
- Predios suburbanos: los no urbanizados, ubicados dentro de la poligonal envolvente del área urbanizada de cada centro de población.
- Predios rurales: los ubicados fuera de la poligonal envolvente del área urbanizada de cada centro de población.

En cuanto a los valores unitarios, según el artículo 32 de dicho reglamento, la valuación catastral se hará en forma colectiva mediante la aplicación de valores unitarios para terreno y para construcción que serán presentados anualmente por la dependencia, aprobados para propuesta por el consejo y posteriormente sometidos al Congreso (RLCIBC, 1994). El ayuntamiento será el móvil para presentarlos y para que puedan ser aprobados por la legislatura en los términos de ley. Los valores unitarios para terreno se fijarán y expresarán por metro cuadrado, los cuales corresponden a cada zona homogénea; además, estos valores unitarios pueden fijarse por calle o por tramo de calle a juicio y propuesta de la Dirección, tal como lo expone el artículo 33 del reglamento (RLCIBC, 1994).

En ese sentido, según el artículo 6 de la RLCIBC (1994), entre las obligaciones que tienen los particulares, los propietarios o poseedores legítimos de inmuebles ubicados en el municipio está la de notificar cuando adquieren ese carácter. A su vez, los propietarios o poseedores de bienes inmuebles están obligados a notificar cuando realicen cualquier modificación a los elementos que caractericen al bien inmueble, se hará mediante un comunicado que redacte el obligado en formatos que al efecto implemente la Dirección, con el fin de mantener la información adecuada al momento de hacer el cobro de derechos.

4. Catastro municipal y su ordenamiento

De acuerdo al IMPLAN (2010) los diversos factores sociales y económicos de infraestructura y servicios que se han venido presentando como parte del desarrollo en Tijuana, han ocasionado que el crecimiento de la ciudad tenga efectos directos sobre el territorio, especialmente en el uso del suelo y de los recursos naturales. Asimismo, el proceso migratorio y el crecimiento explosivo de la población observado en Tijuana durante la segunda mitad del siglo pasado a la fecha, aunado al privilegio en la inversión del crecimiento económico respecto de la inversión social, son factores que inciden en el territorio (IMPLAN, 2010). Estos factores tienen como consecuencia un crecimiento urbano desordenado en el que prevalecen la irregularidad del suelo, la falta de cobertura en infraestructura y servicios, el déficit de equipamiento, el deterioro de la imagen urbana y los problemas de contaminación.

Ante la inserción de temas como el cambio climático y la calidad de vida que requieren de la implementación de políticas públicas más eficientes en el proceso del desarrollo urbano, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California⁴, XIX H, el ayuntamiento de Tijuana decidió sumarse a este nuevo reto y a través del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) presentó la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana (PDUCP T 2010-2030), derivado del Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMD 2008-2010)⁵ así como del recientemente publicado Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tijuana, Baja California (PMDU T 2009-2030)⁶.

De acuerdo al IMPLAN (2010) la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana PDUCP T 2010-2030 tiene la finalidad de cubrir los siguientes objetivos y estrategias:

- Caracterizar la dinámica urbana del municipio, con el fin de conocer su problemática y sus tendencias, para garantizar su desarrollo sin afectar al medio natural y urbano.
- Proponer una estructura urbana, usos y destinos del suelo, así como políticas de bienestar social.
- Contribuir al impulso económico del municipio, mediante la definición de áreas aptas para el desarrollo y ocupación del suelo que fomenten el desarrollo económico y social en concordancia con la realidad y metas fijadas.
- Detectar los impactos que se generan al medio ambiente (aire, agua y suelo) y establecer las medidas y recomendaciones de carácter general, para su mitigación y control.
- Dotar de elementos técnicos y de validez jurídica a la autoridad municipal para garantizar la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el municipio y el centro de población.

⁴ Establece que los planes municipales y programas de Centros de Población, Parciales y Sectoriales de Desarrollo Urbano deberán ser revisados, modificados o elaborados según sea el caso, dentro de un plazo no mayor de seis meses a partir del inicio de la gestión constitucional de los ayuntamientos, norma que fue publicada el 31 de enero de 1977 y fue actualizada con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California (POE) No. 26 el 24 de junio de 1994, sección I, tomo CI; última reforma publicada en el POE, 28 de febrero de 2003.

⁵ POE No. 27, Tomo CXV de fecha 13 de junio 2008.

⁶ POE No. 32, Tomo XVI de fecha 17 de julio de 2009; este documento en lo sucesivo se referirá como PMDU T 2009-2030.

- Precisar las metas, objetivos, políticas, proyectos y programas prioritarios de desarrollo urbano para el ámbito municipal.
- Proponer mayores y mejores oportunidades de comunicación y de transporte para favorecer la integración intraurbana e interurbana del centro de la población en la región.
- Plantear los instrumentos que en su conjunto coadyuven a la consolidación de la estrategia de desarrollo urbano en el ámbito metropolitano.

Para este efecto la Dirección Municipal de Catastro elaborará el registro de áreas y predios sujetos a moratoria y demérito comercial, así como a la aplicación del correspondiente gravamen al valor comercial de la propiedad privada inmobiliaria que figurará en el registro catastral municipal; lo anterior con base en los mapas de zonificación de riesgos y áreas vulnerables que determine la DMPC en coordinación con el IMPLAN. Una vez que se ha llevado a cabo este trámite, se procederá a la notificación y aviso de los propietarios afectados para que se proceda a su resolución.

5. Definición de catastro

Un modelo óptimo de catastro tiene el objetivo de establecer un marco de referencia que funcione como guía para que los catastros mexicanos dignifiquen su función; para ello, es necesaria la aplicación de un diseño conceptual que los convierta en instituciones eficaces, eficientes, con procesos operativos modernos y con capacidad para el intercambio de información estratégica, donde se vinculen la información catastral con el registro público de la propiedad y otras instancias registrales.

Además, allí debe propenderse por establecer reglas claras para el manejo de discrepancias, a fin de brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y sustentar el desarrollo económico, la planeación y la administración territorial de los estados y municipios. El modelo establece la ruta de transformación que debe seguirse en cada uno de los aspectos relevantes del servicio catastral para cumplir con los principios y la visión de modernidad.

En México, el catastro es una institución que en su connotación urbana por mandato constitucional se encuentra a cargo de la autoridad municipal –aunque no existe en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referencia a su creación—, y consiste casi siempre en un censo analítico de la propiedad inmobiliaria (inventario de bienes), cuyo propósito es ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble, con el fin de detectar sus particularidades intrínsecas y determinar su valor, todo ello encaminado principalmente a la captación de recursos a través del cobro del denominado impuestos predial y de traslación de dominio, cuando este se cubre a valor catastral.

En suma, los objetivos del catastro en el país consisten en lo siguiente:

- Ser el inventario de los inmuebles ubicados en un municipio y de sus propietarios y/o poseedores como causantes del impuesto, el cual se consolida a través de un estudio que implica su localización y registro.
- Constituirse en la instancia que determina el valor de los inmuebles con el fin de obtener el valor catastral que es la base para el cobro del impuesto predial.

Distribución de facultades.

Con el objetivo de homologar el funcionamiento de los registros públicos y catastros en todo el país, se redistribuyen las competencias entre los tres niveles de gobierno. De esta manera, la Federación contará con atribuciones para coadyuvar con las entidades federativas y los municipios, facilitar la accesibilidad a la información registral y catastral, administrar la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral y operar y administrar el catastro y el Registro Público Federal.

A las entidades federativas, por su parte, les corresponderá operar y administrar los registros públicos inmobiliarios y, en su caso, catastros; realizar los asientos y registros; implementar el uso de folios reales, folios de personas morales, cédulas catastrales, entre otras actividades. Mientras que a los municipios les corresponderá operar y administrar los catastros, expedir certificaciones catastrales y compartir información catastral del municipio.

6. Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros

En 2017 la SEDATU propone la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros⁷, esta ley tendrá como objetivo la armonización y homologación de la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales, así como de los catastros con los registros públicos inmobiliarios de los tres órdenes de gobierno. El Registro Público Inmobiliario se define en la ley como el ente público de las entidades federativas que, conforme a su legislación local, es el encargado de realizar la función registral respecto de los actos jurídicos relacionados con los bienes inmuebles, así como con las personas morales, además, como ente requiere que dichos actos tengan la publicidad suficiente para surtir sus efectos contra terceros.

El catastro, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez (2017) se define como el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país. Hoy en día, la facultad de los municipios y de las entidades federativas para regular la organización y funcionamiento de los registros públicos, ha generado que existan distintas legislaciones y funcionamientos, circunstancia que da lugar a una descoordinación.

En 2017 el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República realizó una nota legislativa donde señala que las comisiones dictaminadoras consideraron que crear sistemas registrales y catastrales eficientes es una forma de atraer inversiones con mayor certidumbre jurídica. La nueva legislación general de registros públicos y catastros plantea, entre otros, los siguientes objetivos:

⁷ Respecto a la Iniciativa de Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros, se encuentra en proceso de Estudio y Análisis a fin de determinar su viabilidad y oportunidad legislativa en la materia y, en consecuencia, que la propia Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad dictamine lo conducente.

- Determinar las normas aplicables a las autoridades para obtener, administrar, procesar y utilizar la información registral y catastral.
- Brindar certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles.
- Establecer los lineamientos generales para la administración de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral que articule la información de la propiedad privada, pública y social.

Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral.

En un estudio reciente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2017) se dio a conocer la creación de la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral que permitirá el acceso e intercambio de la información inmobiliaria de la propiedad pública, privada y social de los tres órdenes de gobierno. El objetivo principal es disponer de un instrumento estratégico que combine elementos jurídicos, operativos y tecnológicos para integrar e intercambiar la información registral y catastral, a través de una Infraestructura de Datos Espaciales. Este instrumento facilitaría la creación y el intercambio de datos geográficamente referidos, estandarizados, homologados, vinculados e interoperables, compartirá información en pro de evitar la redundancia en la generación de datos geográficamente referidos y de posibilitar su múltiple aprovechamiento (SEDATU, 2017). Este instrumento y sus aportes servirán de soporte a las políticas públicas federales, estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial, desarrollo económico, social y ambiental del territorio.

Además, la SEDATU desarrolló una herramienta tecnológica que integra la información de los distintos tipos de propiedad, lo que favorecerá la toma de decisiones en la gestión y el ordenamiento del territorio. En 2017 también estableció la Estrategia Digital Nacional y la Política Nacional de Datos Abiertos, las cuales permitirán compartir la información pública generada por el Gobierno en formatos fáciles de acceder, aprovechar y utilizar por toda la sociedad. La Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral conformará un mapa digital que cuenta con la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), los registros públicos inmobiliarios y los catastros de las entidades

federativas y los municipios, del Registro Agrario Nacional, del catastro y del Registro Público Federal, así como de distintas dependencias, entidades paraestatales, órganos desconcentrados y organismos constitucionalmente autónomos federales.

Dicho instrumento se deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual dispone que la Federación, a través de la SEDATU, deberá coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los municipios, y deberá contar con la participación de los sectores social y privado en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, asuntos que se establecerán por medio de la celebración de convenios y acuerdos.

La información contenida en la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral se proveerá bajo los estándares de interoperabilidad de datos geoespaciales, derivados de las actividades relacionadas con las funciones registrales y catastrales que las entidades federativas y los municipios, respectivamente, realicen y que convenga proporcionar a la SEDATU para su aprovechamiento, bajo los principios de confidencialidad de aquellos datos que estén protegidos por las instancias correspondientes.

En la Conferencia Nacional de Gobernadores llevada a cabo en febrero de 2015 hubo una asamblea donde surgió la iniciativa de crear una Agenda de Desarrollo Urbano y Vivienda en México, dentro de la comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda. Allí se propuso una revisión de las normas, instrumentos de planeación, y de los mecanismos de coordinación con el Gobierno federal y con los municipios, así como de las herramientas de gestión relacionadas con los temas del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, la infraestructura y la vivienda, para llevar a cabo una evaluación objetiva y la elaboración de propuestas concretas para enriquecer la Norma General de Ordenación y todos aquellos instrumentos que favorecen el cumplimiento de los objetivos de la nueva Política Nacional de Vivienda.

Asimismo, la ley dispone la creación de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral que permita el intercambio de información de la propiedad pública, social y privada de los tres órdenes de gobierno, para articular, interactuar y relacionar dicha información, y a su vez para contar con un mapa digital registral y catastral del territorio nacional, y que para llevarse a cabo necesita la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, los Registros Públicos Inmobiliarios y los catastros de las entidades federativas y municipios, así como de los Registros Públicos de Propiedad y catastros federales.

Todo lo anterior con el fin de que la plataforma sea un instrumento estratégico que permita la integración y administración de la información registral y catastral, la cual podrá servir de soporte para las políticas públicas federales y estatales en materia de ordenamiento territorial, desarrollo económico, social y ambiental del territorio. Esta herramienta sería muy útil para hacer análisis comparativos entre Ciudades con características similares y medir la eficacia con la que cuentan los Ayuntamientos para la recaudación de impuesto predial.

Capítulo 3. Fortalezas, debilidades y perspectivas del Catastro en Tijuana

Introducción: Este capítulo abordó el programa catastral en el municipio de Tijuana, donde en 1994 se crea la Ley de Catastro Inmobiliaria del Estado de Baja California. Esta ley otorga a los ayuntamientos las facultades para la operación y funcionamiento sobre el catastro. También se enfocó en el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a los ciudadanos a inscribirse en el padrón de Catastro.

A su vez, se trabajaron temas relacionados con el concepto del impuesto predial en Tijuana, desde preguntas como ¿Qué es el impuesto predial?, ¿qué grava el impuesto predial?, ¿quiénes deben pagarlo?, ¿cómo se calcula?, ¿cuál es el valor del suelo?, y ¿cómo se calcula el predial por construcción? Para lograr comprender la importancia del impuesto predial y así crear el presupuesto de la ciudad de Tijuana, tan solo este concepto representa el 20.94% del presupuesto de egresos de la ciudad.

De igual manera, en este apartado se toman en cuenta las políticas públicas que son un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. De forma más específica, el fin de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones. En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad, esto para tener presente las fortalezas, debilidades y perspectivas del Catastro en Tijuana y el buen manejo de una política pública.

Programa catastral en Tijuana

Como menciona la Dirección de Catastro Municipal (1994), la Ley de Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 02 de septiembre de 1994 otorgándoles las facultades a los ayuntamientos para su operación y funcionamiento. El artículo 36 de la carta magna establece la obligación de los ciudadanos de la República de inscribirse en el catastro manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga. El artículo 31 fracción IV de la Constitución, también establece que “es obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En 1994 la DCM, mediante el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, establece las normas conforme a las cuales ejercen las atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos de áreas y predios, y además fija normas básicas para planear el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población. También determina los usos del suelo, su clasificación y zonificación, elementos que serán aplicados en la planeación y programación de los centros de población, y define las disposiciones que regulan toda acción inmobiliaria que emprendan las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, o los particulares con el fin de ejecutar las acciones que se determinen.

Por otro lado, las áreas y predios del centro de población o cualquiera que sea su régimen jurídico, estarán sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a este reglamento y a las disposiciones que establezca el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano que deriven del mismo.

1. El impuesto predial: la principal fuente de ingreso municipal.

La recaudación de ingresos propios es uno de los factores que aumenta la eficacia de las administraciones municipales, debido a que esta situación incrementa las libertades en el ejercicio de los recursos al no depender de los recursos etiquetados previamente por otras instancias gubernamentales (DCM, 1994). En este sentido, el impuesto predial se presenta como una alternativa real para mejorar las condiciones en las haciendas municipales. En cuanto a la capacidad financiera de los municipios, dicha capacidad permite a los ayuntamientos afrontar las responsabilidades que les han sido conferidas por mandato constitucional como la prestación de servicios públicos y seguridad de la población. Por esta razón, se podría decir que hay una eficacia en las finanzas municipales.

¿Qué gravan los impuestos municipales?

- La propiedad inmobiliaria
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles
- Tasa adicional sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria

Existen dificultades por parte de los municipios para obtener ingresos propios a través de la recaudación de impuestos debido a diversos factores, como la escasa cultura tributaria por parte de la sociedad y la presencia de deficiencias técnicas y operativas en las autoridades locales. La disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos de las variables que determinan la capacidad financiera de los gobiernos municipales, la cual repercute directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora en la cobertura y calidad de los servicios básicos que por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que forman parte del desarrollo local.

2. El impuesto predial en Tijuana

¿Qué es el impuesto predial?

En 1994, la DCM describe el impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, como el gravamen más representativo de carácter local.

¿Quiénes deben de pagar el impuesto predial?

Todas las personas que son poseedoras y/o propietarias de un predio tienen que cumplir con el pago del impuesto predial. Los predios son las edificaciones casas o edificios y también los terrenos (DCM, 1994).

¿Cómo se calcula el impuesto predial?

Como lo hace notar la DCM (1994) este gravamen se determina tomando como base el valor catastral del inmueble, el cual se establece calculando los valores unitarios del suelo y la construcción. Estos valores se rigen de acuerdo con la metodología de valuación utilizada en el estudio técnico denominado “Actualización de los valores catastrales de terreno, construcciones y su clasificación tipológica para el Municipio de Tijuana, Baja California”, elaborado en diciembre del 2008.

La modernización catastral en apoyo a la recaudación del impuesto predial tiene varias aristas técnicas, legales, administrativas, de política y de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo que hace necesario contar con un modelo de catastro, cuyos conceptos y elementos de propuesta de mejora constituyan la visión y el eje rector de las diversos proyectos y acciones que los estados y municipios deban desarrollar teniendo como base la situación real que guarda su propio catastro.

Cálculo para el valor del suelo.

Para calcular el valor del suelo, el primer criterio que se utiliza es la ubicación del inmueble. De acuerdo con la ubicación existen dos tipos de valor de suelo (DCM, 1994).

Zona homogénea.

La DCM contempla en 1994 que se refiere a un cálculo con base en varias manzanas (grupo de casas ubicadas en un área) que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano (servicios), tipo de inmuebles (casas unifamiliares, condominios, locales comerciales, fábricas, etcétera).

Valor de corredor.

Es el cálculo que se hace cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada. Este cálculo se hace en función de que las grandes vialidades aumentan el valor comercial de una propiedad al incrementar la actividad económica de la zona. El valor toma en cuenta 30m de profundidad del inmueble y si hubiera más de 30m, el resto se considera con el valor de la zona homogénea a que pertenece ese corredor, otorgándose un valor promedio entre estos dos valores (DCM, 1994).

Cálculo del valor de la construcción.

Por lo tanto, según la DCM (1994), después de calcular el valor del suelo se determina el avalúo de la construcción, actualmente en un 25%. Para esto se toman en cuenta los siguientes factores:

- Uso de suelo: habitacional, comercial, industrial, etc.
- Superficie de la construcción
- Antigüedad del inmueble
- Calidad de la construcción
- Estado de construcción del inmueble

De acuerdo con estos factores se determina un factor de construcción.

Valor del impuesto predial.

(Valor del suelo/m²* Superficie del terreno) + (Valor de construcción/m²* Superficie de construcción* Factor de construcción* 25% del valor de la construcción) (tasa al millar) de esta manera lo relaciona la DCM (1994).

Los resultados del cálculo no solo dependen del número de metros cuadrados del inmueble, sino también de la zona y tipo de construcción, condiciones topográficas, equipamiento y servicios urbanos con que cuenten. Esto quiere decir que el monto a pagar por concepto del impuesto predial será diferente para cada persona y no deberán hacerse comparaciones que contemplen uno o dos factores aislados.

3. Ingreso catastral y la independencia presupuestal municipal

Con base en la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del municipio de Tijuana Baja California correspondiente al ejercicio fiscal 2019, es posible afirmar que existen conceptos bajo los cuales se podrán captar recursos financieros que permitan cubrir el gasto e inversiones durante un ejercicio fiscal. Esta ley tiene una vigencia de un año y la propuesta de ley debe presentarse ante el Congreso del Estado de Baja California antes del 15 de noviembre del año inmediatamente anterior, de conformidad con la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

Entonces ¿de dónde obtienen los gobiernos sus ingresos? De los impuestos, una carga fiscal o prestación en dinero o especie que fija la ley con carácter obligatorio y general a cargo de personas físicas y morales para cubrir gastos públicos. Del mismo modo, los obtiene de derechos que corresponden a contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por servicios que presta el gobierno en sus funciones de derecho público.

Además, provienen de productos que son ingresos que recibe el gobierno por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones de derecho público o por la explotación de

bienes; de aprovechamientos que corresponden a ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios, multas. Y, finalmente, de participaciones y aportaciones que se obtienen principalmente de aportaciones y fondos provenientes del Gobierno federal y estatal.

En el caso de los Municipios en México donde el ingreso del impuesto predial es fundamental para que estos logren brindar mejores servicios públicos. En Municipios como Tijuana, Guadalajara, Monterrey, León y Ecatepec, concentran un número similar de hogares en su registro catastral. Tijuana lidera esta categoría al contar con 475 341 viviendas, pero Guadalajara lidera el ingreso por este rubro teniendo proyectado recaudar \$ 1 266 250 023 pesos, es decir \$ 607 609 241 pesos casi el doble con 81 811 viviendas menos, así de eficaz podría ser tener una base de datos catastral vigente con herramientas necesarias para lograr mejores resultados. Cada municipio tiene una capacidad fiscal diferente y técnicas de recaudación que les sean beneficiosos, sin embargo, estas no siempre pueden ser las más adecuadas para los ciudadanos y es por ello que se pueda incurrir en el pago. Como tal es el caso de Ecatepec cuenta con 436 933 viviendas, muy cercana a la de Tijuana, pero su recaudación es muy precaria tan solo para este 2019 lograra el ayuntamiento recaudar \$375 674 930 pesos, a simple vista tiene al igual que Tijuana un déficit catastral muy marcado.

Los ingresos municipales se basan más en lo otorgado por la Federación que en generar su propio ingreso de una manera sólida y continua. El caso de Tijuana podría tener un mayor ingreso por medio del impuesto predial y otros derechos por lo que tiene las condiciones adecuadas para lograrlo, gracias al dinamismo con el que cuenta esta Ciudad y el crecimiento que ha venido en aumento en los últimos años.

4. El impacto en las políticas públicas del déficit de recaudación

Para la solución de problemas del interés público se requiere presencia del sector público a través de su ingreso, esta es una cuestión controvertida desde cierto punto de vista. El municipio mexicano ha cambiado mucho desde principios de los 80, cuando inició el proceso de descentralización fiscal, pues si bien los cambios propiciados por este proceso y la democratización han tenido un impacto diferenciado en los municipios del país (CEPAL, 1998), a partir de la década de los 80 se inició la reforma del Estado mexicano, que incluyó un conjunto de cambios estructurales orientados a elevar la eficiencia de la actividad gubernamental y privada, entonces, los municipios ahora están sujetos a la competencia política y a un tipo de relaciones intergubernamentales muy distintos de los que primaban hace más de tres décadas.

Cuando se estudia el municipio mexicano, se debe atender a que la forma como gestiona los servicios es igual en muchos de ellos, las características fundamentales son: visión de corto plazo, criterios clientelares, toma de decisiones no participativas, manejo poco claro de los recursos públicos, limitada capacidad técnica, capital humano poco preparado. En consecuencia, se tienen obras y servicios públicos insuficientes o de baja calidad, mala administración de los recursos públicos, mal servicio en ventanilla por el personal.

Para mejorar el municipio se requiere tener actitudes diferentes donde se incluyan a todos los actores, generar una nueva forma de dirigir los recursos humanos, técnicos y económicos con el objeto de incrementar la generación de nuevos conocimientos, así como mejorar la forma de evaluar los resultados e incorporar acciones que rompan inercias heredadas ineficientes e ineficaces. Todo lo anteriormente señalado se traduce en desarrollo y en una mejor calidad de vida, a su vez, para lo cual también es clave incluir estrategias innovadoras.

En ese sentido, toda administración municipal tiene la responsabilidad y obligación de generar cambios que tengan un efecto positivo sobre la mayoría de sus habitantes, debe hacerlo a través de políticas públicas y programas innovadores capaces de generar un desarrollo económico y social. Los gobiernos municipales deben transformar su

administración pública con el objeto de alcanzar una verdadera transformación frente a los retos que trae consigo el nuevo proceso de competencia mundial.

Cada tres años los gobiernos municipales empiezan desde cero, cuando lo deseable debería ser darle continuidad a lo realizado por el alcalde previo. Innovar implica resolver problemas complejos, hacer más y mejor en menos tiempo, generar un gobierno transparente y eficaz, optimizar los recursos y lograr una ciudadanía más participativa. En ese sentido, las políticas públicas que llevan a cabo los Municipios dependen totalmente de las aportaciones federales, ya que cuentan con poca autonomía para operar y ejercer medidas recaudatorias. Para el caso de Tijuana en este 2019, la ciudad depende de un 73.95% de aportaciones federales a través de los ramos administrativos 28 y 33 para su operación anual. Por lo que el 26.05% del presupuesto de la ciudad viene de recaudación municipal de los diferentes medios de recaudación con los que cuenta, que se puede ver que no son los más eficaces.

Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

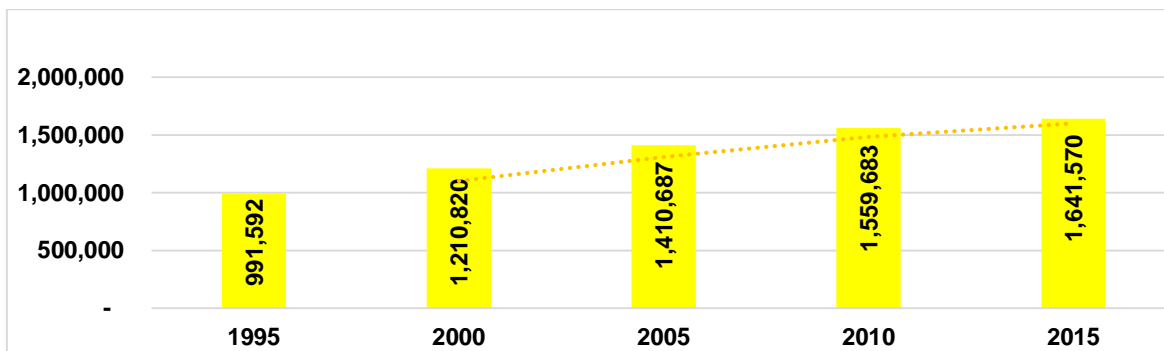
El objeto de estudio de este trabajo es el déficit que existe en la recaudación de ingresos propios de la ciudad de Tijuana y la dependencia de los recursos de la federación por falta de autonomía de los municipios. Tijuana es capaz de fortalecer sus ingresos si pone en práctica lo dicho en el artículo 115 en su fracción IV párrafo segundo:

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

En ese sentido, si los municipios pusieran en práctica esta facultad con la que cuentan, las ciudades podrían empezar a desarrollarse y autosustentarse. Tijuana es una ciudad con muchos retos tanto por su geografía, como por su cercanía con California, lo que resulta atractivo para que haya migración interna y externa en la ciudad. El último estudio realizado por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) en el 2015, arrojó que la migración interna que se desplazó a Baja California fue del 1.6%, y en cuanto a migración externa en Tijuana hasta el 2015 aparece un 5.0% de población nacida en otro país.

Al llegar la migración a la región, en la mayoría de los casos se establece en asentamientos irregulares, en zonas de muy difícil acceso y de alto riesgo, y como puede intuirse, estas áreas no cuentan con todos los servicios públicos requeridos para una vida íntegra. Por lo tanto, el INEGI en (2010) menciona que para 1995 había en Tijuana 991 592 habitantes, mientras que para el 2015 con datos del INEGI (2018) había 1 641 570 como se observa en la *Figura 3*, del año 1995 al 2005 hay un crecimiento del 70.2% de población en la ciudad.

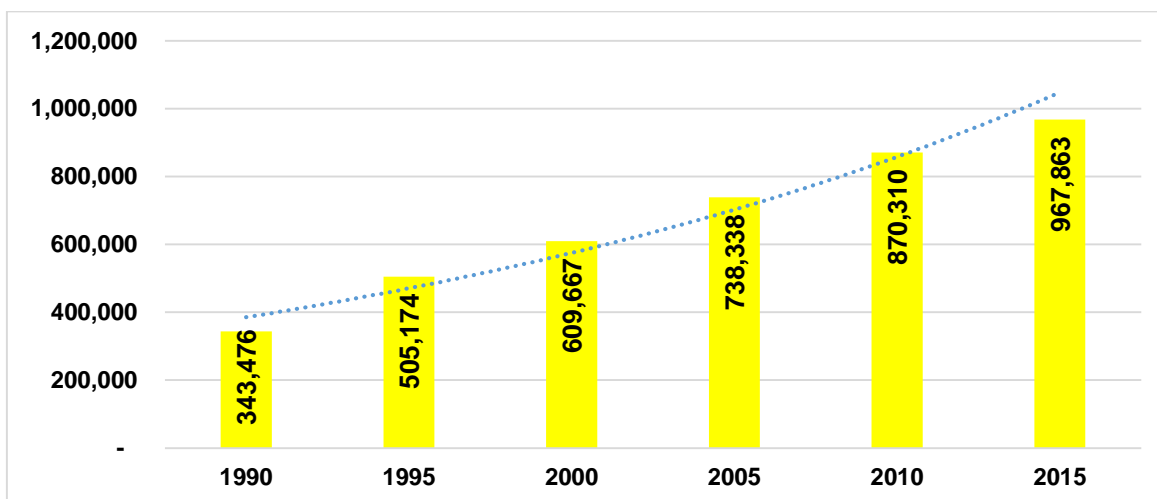
Figura 3. Total de habitantes en Tijuana desde 1995 al 2015.



Fuente: elaboración propia a través de información obtenida de la plataforma de INEGI para el caso de Tijuana <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=02000010&ag=02004#tabMCcollapse-Indicadores>.

En cuanto a los predios, para 1990 Tijuana tenía 343 476 casas habitadas, mientras que para el 2015 había 967 863 casas habitadas, lo cual indica que la cifra ha crecido un 35.4% desde la década de los 90 tal y como se observa en la *Figura 4*. Por una casa habitación promedio en 1990 el pago rondaba entre los \$186 pesos y como máximo \$997 pesos el por concepto de impuesto predial, lo cual lograría captar aproximadamente \$73 692 776 pesos al año, mientras que para el 2015 se podría haber captado aproximadamente \$662 916 627 pesos por año por este concepto el total de habitantes en la Ciudad de Tijuana a través de los años.

Figura 4. Total de viviendas particulares habitadas en Tijuana, desde el 2010 al 2015.



Fuente: elaboración propia a través de información obtenida de la plataforma de INEGI para el caso de Tijuana <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=01200010&ag=02##divFV1002000014>

En contraste con lo anterior, el municipio se encarga de administrar servicios públicos básicos, para eso requiere de ingresos para operar de manera adecuada. Para el caso de Tijuana el presupuesto que recauda proviene de diferentes fuentes como lo son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y por último participaciones y aportaciones federales; de este modo se conforma el presupuesto de ingresos para la ciudad. La investigación del trabajo se basó en el cobro del impuesto predial en Tijuana, conocido como una de las mejores fuentes de ingreso de los municipios.

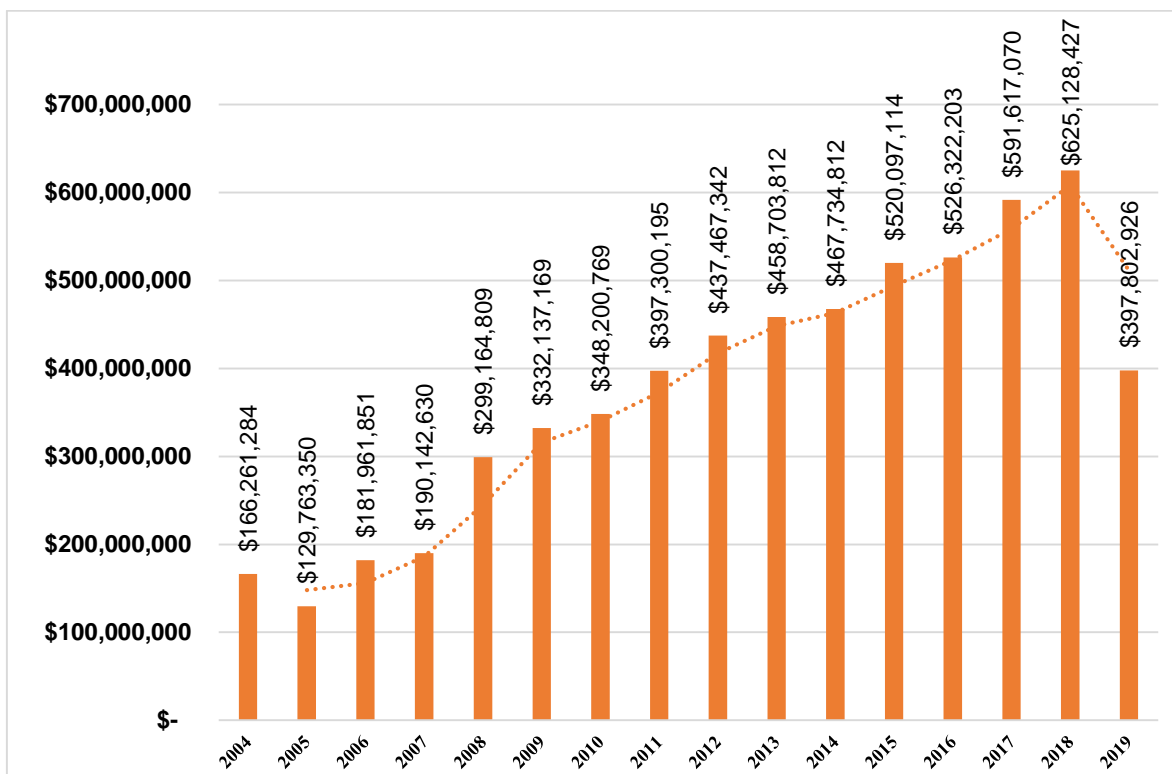
Durante el trabajo se habló de la importancia del artículo 40 constitucional que menciona: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación”, a su vez el trabajo explicó de manera breve la evolución del artículo 115 constitucional el cual contribuyó a que los municipios estuvieran fortalecidos y contaran con personalidad jurídica y capacidad de ejercer sus haciendas.

Para el caso del Municipio de Tijuana que tiene una recaudación promedio por concepto del impuesto predial del 8.5% del presupuesto de egresos para este año (\$658 640 782), para poder generar un mayor ingreso sin imponer nuevos impuestos solo hace falta poner en práctica las facultades con las que cuenta como municipio, de esta forma lograría aumentar su capacidad fiscal, la cual debe fortalecerse para tener una autonomía. Por lo anterior, para que Tijuana no dependa de un 73.5% de su presupuesto anual para su operatividad, habría que apelar a las facultades que tiene como municipio, de lo contrario, lo que se puede dar a entender es que tiene muy poco margen de negociación ante la federación y que debe apegarse a lo que el Estado dicte. O bien para que esas aportaciones tengan un mayor impacto en la ciudad y sea notorio dentro de ella, sería necesario utilizar ese presupuesto de la federación, pues a partir de ahí se pueden llevar a cabo acciones primarias necesarias para la ciudad de una manera eficaz y eficiente.

En conclusión, Tijuana es una ciudad con un dinamismo que no existe en ninguna otra ciudad en el mundo, y por eso tiene la capacidad de repuntarse como municipio modelo para el país, de ahí la importancia del artículo 40 mencionado en este trabajo, pues este señala lo relativo al municipio libre.

Pero ¿para qué sirve la recaudación por concepto del predial? Pues bien, en Tijuana se recaudaron \$625 128 427 en el 2018, así como se observa en la *Figura 5*, dinero que deberían utilizarse exclusivamente para el mantenimiento de los servicios públicos que el municipio tiene a su cargo, que como bien ya se explicó son el agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros.

Figura 5. Ingreso por concepto de impuesto predial del periodo 2004-2019.



Fuente: elaboración propia con la obtención de información a través de una solicitud de transparencia con folio 00217219, con el fin de saber el ingreso por concepto de impuesto predial del periodo 2004-2019 en Tijuana. Nota: sobre el año 2019 solo existen datos recolectados hasta marzo.

Como se observa, en el periodo del 2004 al 2007 la recaudación era tan solo de \$668 129 115, para ese momento no todas las viviendas pagaban el impuesto predial por su tipo de asentamiento irregular y no zonificado. Por lo anterior, era muy poco el ingreso con el que

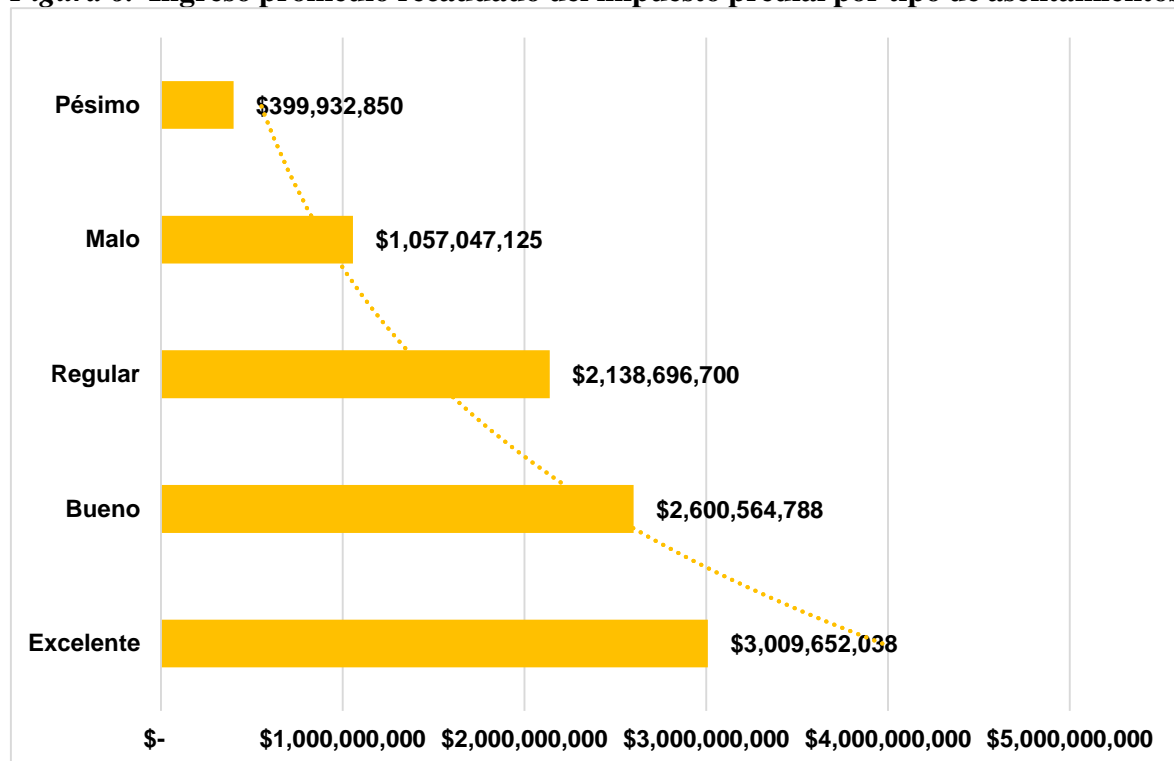
contaba la ciudad para su operación de servicios públicos básicos por ese concepto. Mientras que para el periodo 2017 al 2019 se tiene pronosticado que la recaudación será de 1 875 386 279, una cifra cuya variación es del 142% con respecto a lo recaudado en el periodo 2004-2007. Hecho este comparativo, y gracias a la “Actualización de los valores catastrales de terreno, construcciones y su clasificación tipológica para el Municipio de Tijuana, Baja California”, elaborado en diciembre del 2008, se ve cómo ha aumentado la recaudación por concepto del impuesto predial, sumándole a su vez la llegada de más habitantes a la ciudad que requirieron un lugar donde vivir.

Este trabajo, se ha concentrado en un ingreso de suma importancia para la ciudad, ya que su recaudación es transcendental para el día a día, este es un ingreso por concepto del cobro del impuesto predial lo paga la ciudadanía por tener un bien inmueble, del cual se supone que este pago se tiene que ver reflejado en su localidad y este a su vez para darle un mantenimiento óptimo a la ciudad, manteniéndola iluminada, con un drenaje sustentable, mejores vialidades dándoles un mantenimiento precautorio y a su vez a la mayoría de los servicios públicos, todo esto con el presupuesto que recauda por sí sola la ciudad. Por ejemplo, se podría tener una ciudad inteligente con la colocación de semáforos inteligentes para que estos desvíen el tráfico en caso de un accidente o se encuentre muy saturada una avenida. Por lo tanto, con un gasto responsable de este ingreso se podría solventar el dinamismo al que se enfrenta todos los días esta ciudad.

En seguida se planteó, a partir del reordenamiento de catastro en el municipio a través del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana Baja California, la clasificación del mismo de la siguiente manera: superior, mediano, económico, corriente y precario. Fue así como se logró que cada vez haya una mayor recaudación del impuesto predial, el cual es muy significativo. Se observa en este análisis que el impuesto proyectado para finales de este 2019 es una suma de promedios, es decir, programan el cobro del impuesto predial mediante el promedio de los totales posibles por recaudar. En Tijuana, con datos de la Dirección de Catastro Municipal, la zonificación quedó así: 468 481 casas habitación, de terreno rústico urbano existen 3 158 propiedades, 75 283 terrenos baldíos, 23 840 de tipo comercial y 898 denominado como otros. El presupuesto de egresos toma en cuenta estos predios para generar así la proyección del presupuesto de ingresos.

A continuación, muestra la Figura 6 lo que se pudiera recolectar en promedio, y con los datos antes descritos, se observa que se recauda aproximadamente el promedio total de predios en su clasificación como pésimo por año que son \$399 932 000. Por otro lado, si se fortaleciera la Dirección de Catastro, se podría captar el ingreso promedio de la clasificación regular que podrían ser 2,138 696 700 tal y como se observa en la *Figura 6*.

Figura 6. Ingreso promedio recaudado del impuesto predial por tipo de asentamientos.



Fuente: elaboración propia a través de la información obtenida de la Dirección de Catastro Municipal de Tijuana. <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/sdue/dmc/predial.aspx>

En Tijuana se tiene proyectada una recaudación de \$1,614 548 423 en el trienio del 2016 al 2019, y si se observa la gráfica anterior, se entiende que por año solo recauda el total promedio en condiciones pésimas. Ahora bien, si un ayuntamiento tomara el riesgo de fortalecer la Dirección de Catastro en su operatividad, el ingreso por concepto del impuesto predial se vería fortalecido y la ciudadanía sería la mayor beneficiada a corto y mediano plazo. A su vez, el ayuntamiento tendría que hacer un uso responsable de ese ingreso, usándolo solamente para el mantenimiento de la ciudad y en la compra de equipos para el mejoramiento de la misma.

En Tijuana se encuentran 572 150 propiedades inscritas a catastro, las cuales tendrían que pagar el impuesto predial según la clasificación otorgada por la Dirección de Catastro Municipal. Las cuales están catalogadas como zonas homólogas, implican un cálculo con base en varias manzanas (grupo de casas ubicadas en un área) y tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano (servicios), y tipo de inmueble (casas unifamiliares, condominios, locales comerciales, fábricas, etcétera). Es aquí donde surge el déficit catastral por lo que puede haber casas habitación que no cumplen con las características de la zona homóloga y estas tendrían que pagar justo lo que les corresponde.

Aproximadamente homologando el pago del impuesto predial por cada uno de los predios estarían pagando \$900 más el 25% por construcción cuando este aplique, lo cual da un total de \$1 125 pesos por predio, para un total final de 643 668 750, lo cual se aproxima a la proyección de recaudo que tiene Tijuana para este año: \$658 640 782 pesos.

Un modelo óptimo de recaudación implicaría que los 572 150 predios inscritos al padrón catastral en Tijuana tendrían que pagarán homológamente, según la clasificación del ayuntamiento, precario, corriente, económico, mediano y superior, donde por un predio precario se tendría que pagar \$997, por uno corriente \$1 973, por uno económico \$2 608, por la clasificación mediana se pagarían \$3 957, por último, por un predio superior \$5 417. Esto daría como resultado anualmente una recaudación entre \$1 057 047 125 anual y \$2 138 696 700 anual, lo cual implicaría un notorio aumento en las finanzas públicas municipales y la posibilidad de que Tijuana fuese una ciudad modelo.

Por otro lado en 2018, el XXII Ayuntamiento de Tijuana Baja California a través de un dictamen de Adjudicación Directa para contratar a CESFI GROUP para la prestación del servicio de cobro de Impuesto Predial a través del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), esto como un mecanismo automatizado de recaudación al realizar la retención conjunta del pago del inmueble, esto si el derechohabiente acepta este programa, de manera automática se descuentan los pagos del gravamen de su pago de nómina y el patrón entrega estas retenciones al INFONAVIT, el cual transfiere los recursos a las cuentas del Ayuntamiento de Tijuana. Esta adjudicación fue resuelta por el comité de adquisiciones el 11 de enero del 2018.

Dicho contrato de prestación de servicios otorgará al Ayuntamiento como contraprestación por el servicio, la cantidad fija “que resulte de aplicar el 9% a la suma que derivada de la implementación de la metodología propuesta por CESFI GROUP mas el impuesto del valor agregado”, en ese mismo sentido dicha compañía está obligada a:

- Consolidar la información entre la base de datos del Municipio y el INFONAVIT,
- Realizar una validación catastral de créditos que INFONAVIT origina
- Emitir reportes acerca de los pagos efectuados de manera correcta e incorrecta, así como incidencias,
- Realizar solicitud de pago al INFONAVIT respecto del monto total que se debe enterar al Municipio
- Solicitar al INFONAVIT la expedición y entrega de comprobantes de pago individuales,
- Confirmar cuantas inscritas al programa y monto de Impuesto Predial por recaudar.

Dado a conocer lo anterior, se realizó la solicitud de acceso a la información pública registrada con el número de folio 00778419 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, donde se solicitó la base de datos que realiza CESFI GROUP de la cartera de clientes que realizan el pago, de esta manera saber el monto total que se recauda por esta vía. La respuesta no es explícita, por lo que se considera información confidencial al contar con datos personales como lo son las claves catastrales y el número de crédito de INFONAVIT. En la contestación derivada muestra pagos solo de los meses de marzo, abril, mayo, junio, agosto, octubre y diciembre del 2018, donde se obtuvo la cantidad de total de \$ 10 241 088 pesos, en 2019, muestra pagos de enero, marzo, junio y julio por \$2 565 808 pesos.

Al considerar que el Ayuntamiento de Tijuana cuenta con la Tesorería Municipal el cual cuenta con el departamento de Impuestos Inmobiliarios que de acuerdo al artículo 9 del Reglamento Interno de la Tesorería Municipal de Tijuana, Baja California tiene como atribuciones y funciones las siguientes:

- Determinar y liquidar los créditos fiscales y rezagos de impuestos inmobiliarios, así como en su caso revisar las declaraciones que presente el contribuyente respecto de los impuestos que la ley contemple para que sean declarados;
- Elaborar certificados de libertad de gravámenes fiscales respecto de los impuestos inmobiliarios;
- Supervisar, ordenar y actualizar el padrón de contribuyentes de los impuestos predial, adquisición de bienes inmuebles, plusvalía y sus accesorios;
- Elaborar, controlar y dar seguimiento a los convenios de créditos fiscales derivados de impuestos inmobiliarios, y
- las que expresamente le encomienden las demás Leyes, Reglamentos, Acuerdos del Ayuntamiento o le instruya el Tesorero Municipal o el Director.

Por lo anterior no tendría que contratar a un tercero para hacer el trabajo de cobranza ya que cuenta con la Dirección de Recaudación Municipal que tiene bajo adscripción el Área de Notificación y Ejecución, que se encargará de diligenciar las notificaciones, requerimientos y demás actuaciones que integren la recaudación o el procedimiento económico coactivo.

En el mismo sentido el Ayuntamiento no tiene facultades para retener el pago que hacen los patrones a sus trabajadores para hacer el pago del Impuesto Predial, por lo cual mediante un convenio que los trabajadores firman a través de una Carta Instrucción⁸, autorizan al INFONAVIT el descuento del salario que periódicamente el suscrito devengue de la suma de dinero que sea igual a la suma de dinero que bimestralmente corresponda por concepto de impuesto predial que cause la vivienda. Solo entonces, a través de CESFI GROUP el Ayuntamiento recauda ese predial retenido por el INFONAVIT y lograr llegar así a las arcas gubernamentales.

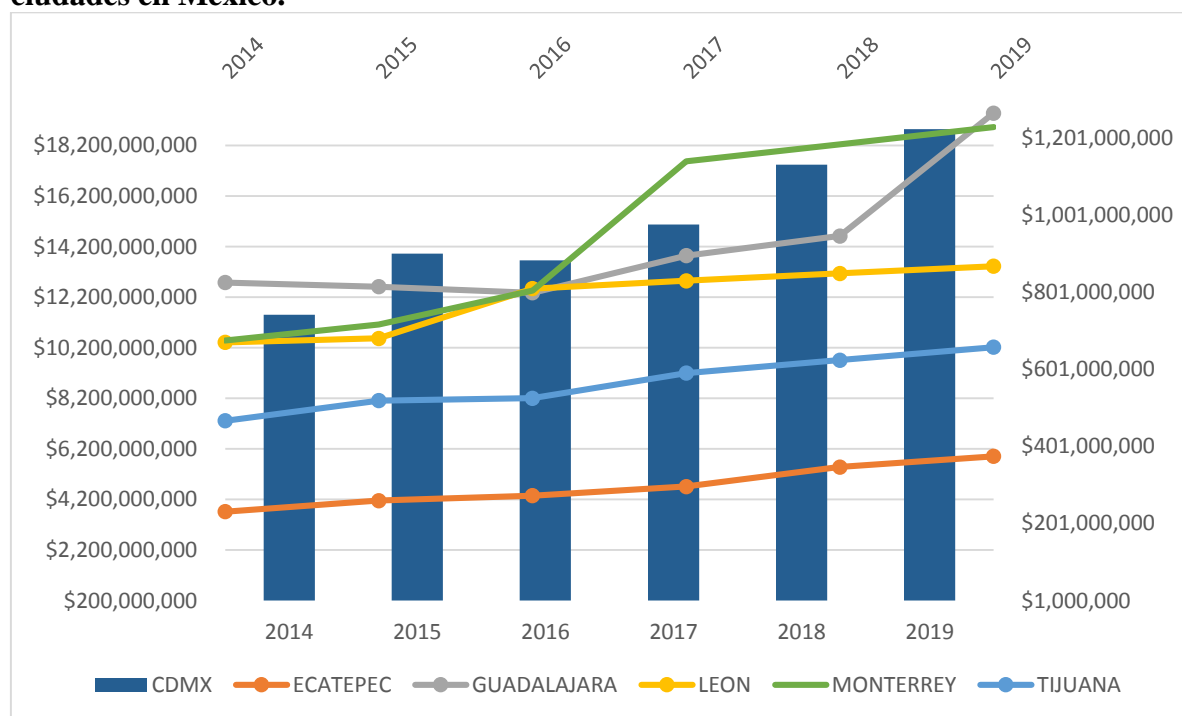
En otro orden de ideas en México existen ciudades con similitudes a las características de Tijuana en cuanto a población y casas habitación, tales son el caso de Ecatepec de Morelos

⁸ Formato del INFONAVIT donde sedes los derechos al empleador para que retenga el pago del predial por la casa que estas pagando a través de dicha institución:

https://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/4d1ba329-a774-4212-8493-d557c2892e67/Carta_de_Instruccion_PagoPredial.pdf?MOD=AJPERES

del Estado de México, Guadalajara Jalisco, León Guanajuato y Monterrey Nuevo León. Con datos del INEGI del 2010 Ecatepec de Morelos cuenta 1 556 107 personas y 436 963 viviendas en 2015, así mismo Guadalajara Jalisco en 2010 cuenta con 1 495 189 personas y 393 530 viviendas al 2015, para el caso de León Guanajuato en 2010 hay 1 436 480 personas y 386 977 viviendas. Por ultimo Tijuana Baja California hay 1 559 683 personas y 475 341 viviendas. Con estos rasgos podemos hacer una comparativa del ingreso que tienen estas Ciudades por concepto del Impuesto Predial como se muestra a continuación.

Figura 7. Recaudación anual por concepto del Impuesto Predial de las principales ciudades en México.



Fuente: elaboración propia con información obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia por vía de solicitud de información a cada Ayuntamiento el predial recaudado del año 2014 al 2019.

Nota: Solicitud de información para el Ayuntamiento Tijuana con Folio 00217219, solicitud de información para el Ayuntamiento CD.MX con Folio 0106000508819, solicitud de información para el Ayuntamiento Ecatepec con Folio 278030, solicitud de información para el Ayuntamiento León con Folio 02297419, solicitud de información para el Ayuntamiento Guadalajara con Folio 06372819 y por último la solicitud para el Ayuntamiento Monterrey con Folio 01157619.

Con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2015 Guadalajara Jalisco contaba con 17.2% menos viviendas que Tijuana y lograron recaudar por concepto del impuesto predial \$ 295 843 226 pesos más que Tijuana, teniendo en cuenta que Guadalajara tiene una tasa de crecimiento promedio en cuanto a la recaudación por este concepto del 10%, mientras que Tijuana solo el 7%, en ese mismo sentido, Monterrey Nuevo León logro

recaudar en 2015 \$ 717 772 701 pesos lo que significa 1.3% más que Tijuana. Asentando otra comparativa Tijuana tiene 18.5% más de viviendas que León Guanajuato, y esta Ciudad logro recaudar en 2018 26.4% más que Tijuana por este mismo ingreso tal y como se observa en la *Figura 7*. Por esta razón da perspectiva que la Dirección de Catastro Municipal no está cumpliendo sus facultades para generar mayor ingreso por concepto del impuesto predial, ya sea por no actualizar su base de datos o supervisar que las viviendas sean las que los ciudadanos registran ante esta Dirección.

En ese mismo sentido Tijuana tiene una tasa promedio de crecimiento de 1.02% de acuerdo al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) por lo cual se estima que para el 2030 habrá 2 075 237 habitantes en esta Ciudad. En consecuencia, Tijuana tendrá una mayor demanda de servicios públicos, por lo tanto, se requiere de mayores ingresos propios, una de las fuentes principales de los municipios de México es el Impuesto Predial la cual debe contar con la responsabilidad política, la simplicidad administrativa y la justicia distributiva del predial. En otro punto Tijuana no puede continuar con ese déficit recaudatorio del impuesto predial, como se explicó la Ciudad cuenta con mayor número de viviendas que otras ciudades y ellas logran captar más ingreso por ese concepto que Tijuana, por lo que se requieren medidas responsables para tener mejores ingresos en la Ciudad sin afectar a la ciudadanía.

Pongamos por caso en 2015 con información del INEGI en la Ciudad de México viven 8 985 339 personas y hay 2 601 323 viviendas las cuales reflejo un ingreso para la Ciudad de \$ 13 931 279 420 pesos en 2015, mientras que para este 2019 se tiene estimado recaudar \$ 18 853 025 178 pesos, 26.1% más que en el 2015 como lo muestra la *Figura 7*. Asimismo, en 2016 se observa un comportamiento inusual en la recaudación del impuesto predial, es decir ciudades con poca diferencia en cantidad de casas, ese año lograron tener ingresos por impuesto predial promedio de \$ 805 6147 166 pesos.

2. Recomendaciones

La ciudad de Tijuana cuenta con un dinamismo único en el mundo y es por eso que para enfrentar los retos la ciudad debe transformarse y mejorarse, esto se puede lograr a través de objetivos y metas ambiciosas con visión sobre el futuro. Es por ello que se requiere un gasto inteligente y una recaudación integral. De ahí que la recaudación por objeto del pago de impuesto predial sea de suma importancia y el gasto de esta recaudación deba ser responsable. Además, para que este recurso tenga un impacto en la ciudad y en su presupuesto de egresos el municipio debe etiquetar el gasto en servicios públicos de su competencia. Este recurso etiquetado deberá reflejar la cantidad exacta e inamovible del presupuesto asignado a cumplir un fin.

Este presupuesto tanto de ingresos como de egresos debe ser socializado y distribuido de manera responsable. Se debe tener en cuenta que se podría zonificar la ciudad y establecer un mayor presupuesto a la zona que más recaude y en las que menos recauden sortear el gasto, esto con el fin de incentivar a la ciudadanía a hacer el pago del impuesto predial. Lo anterior sin dejar fuera ninguna zona, pues todas tendrían que tener la misma cantidad de bienes inmuebles que paguen el impuesto predial, y aquellas que sean mayormente industriales tendrían que adherirse a las zonas con menor recaudación para que sea equitativo a zonas que contemplen otro tipo de valuación para el pago del predial. Con ello se podrán tener mejores luminarias, parques públicos en buen estado y una recolección de basura periódica y eficaz.

Este plan tendrá que ser socializado para que la ciudadanía se entere de los beneficios que pueden tener al pagar su impuesto predial, y no solamente una cuponera, de este modo se tendría un mayor número de contribuyentes. También se debe hacer conciencia en la ciudadanía sobre el pago de este impuesto tan importante para la ciudad y dar más opciones de pago. Se podría poner un módulo sobre ruedas en colonias muy alejadas, ampliar el horario de atención, poner cajeros automáticos en las delegaciones para que las 24 horas puedan pagar. Tener a personal capacitado para que sepa conducir y auxiliar a las personas en el pago del mismo.

Una vez teniendo una recaudación óptima del pago del impuesto predial, la misma población verá el beneficio. Y para que esto suceda el municipio tendrá que hacer uso de sus facultades hacendarias, por lo que, quien no cumpla con los tiempos establecidos tendría una visita del departamento jurídico, no con el fin de amedrentar, sino de instruir a las personas con información sobre el porqué deberían pagar ese impuesto y las modalidades en que lo pueden hacer.

Recomendaciones específicas para una mayor captación del impuesto predial

- **Atención móvil.**

Poner módulos estratégicos en diferentes puntos de la ciudad sorteando los días de atención por colonia. Allí, a través de plataformas digitales con las que cuenta el ayuntamiento y a través de medios de difusión masiva, la ciudadanía se enteraría de que estará en su colonia para atenderlos de una manera personalizada. Es por ello que la población podría tener mejor acceso al pago del impuesto predial, así como de otros servicios de facultad del ayuntamiento. El módulo de atención móvil podría instaurarse en un mercado sobre ruedas de las colonias populares para lograr un acercamiento directo con la población.

- **Cajeros automáticos.**

Colocar cajeros automáticos en las nueve delegaciones de Tijuana para dar acceso al pago del impuesto predial las 24 horas del día, dando un margen de atención ampliado y confiable. Esto cumple con el fin de dar atención a la población para que pueda pagar el impuesto predial sin tener que apegarse a horarios de oficina y sin la excusa de no poder realizarlo por medios electrónicos de pago.

- **Capacidad fiscal del municipio.**

Tener la capacidad de aumentar la recaudación municipal mediante avisos administrativos que inviten a la ciudadanía a contribuir con su pago. Cobrar de manera integral a cada uno de los predios en la ciudad teniendo en cuenta lo tabulado por la Dirección de Catastro

Municipal. En caso de que la propiedad esté baldía se tendría que buscar en el registro público de la propiedad para identificar a la persona responsable del predio, y así publicar posteriormente la ubicación del predio para que el responsable se ponga en contacto y comprenda la importancia de este pago.

- **Creación de un comité ciudadano.**

La creación de un comité delegacional que vigile el gasto del ingreso por impuesto predial con el fin de que el egreso sea exclusivamente para el mantenimiento y funcionamiento de la ciudad. Los comités podrían ser delegacionales conformadas por cinco ciudadanos que, a su vez, formarían uno municipal. Este último estaría conformado por el vicepresidente y el secretario del comité de cada una de las delegaciones. El comité podrá clasificar el gasto mediante las necesidades de cada delegación, cumpliendo el principio de progresividad.

- **Profesionalización del personal.**

Capacitar al personal para que ofrezca un servicio profesional y logre orientar a los ciudadanos con ética y responsabilidad para el pago del impuesto predial. Esta capacitación estaría orientada a explicar las diferentes formas de pago del impuesto, así como de otros servicios que brinde el ayuntamiento. El servidor público podrá auxiliar a los ciudadanos en el ayuntamiento, en la delegación, o cuando se requiera en la atención móvil en colonias populares. La capacitación será constante a través de talleres de profesionalización al servidor público para que sea capaz de resolver dudas de cada ciudadano que requiera el apoyo, y logre un acercamiento de pertenencia con la población.

- **Creación de tecnología para la zonificación.**

Crear un concurso entre universidades locales para la creación de componentes inteligentes que permitan hacer un mapeo inteligente y así lograr mejorar la calidad de vida de los tijuaneños. El mapeo consistirá en un plano de la ciudad en el cual, mediante una aplicación, el ciudadano podrá mandar una sugerencia al ayuntamiento de una problemática que tenga en cualquier zona, por ejemplo, una luminaria fundida, un parque de la colonia que esté desatendido, o un bache que pueda provocar un accidente y cuya reparación sea urgente. Esta

aplicación tendría como objetivo atender a la ciudadanía de manera virtual, allí el ciudadano podría revisar la situación de su sugerencia hasta que sea atendida.

- **Clasificar el egreso del cobro del impuesto predial.**

Las necesidades de un ayuntamiento pueden ser infinitas, por lo tanto, lo que la ciudadanía aporta al municipio deberá reflejarse en la ciudad y para que mejore efectivamente la calidad de vida de los tijuaneños, el 80% del ingreso por este concepto debería ser para el mantenimiento de la ciudad (mantenimiento de vehículos utilitarios, compra de equipo para el saneamiento de la ciudad, luminarias, reforestación, mantenimiento preventivo de semáforos, luminarias, etc.). El 10% que sigue para la compra de material de calidad para el mejoramiento de la ciudad (marcación de altos, cruces peatonales, luminarias). El 5% se podría dar de incentivo a la delegación que más haya captado este ingreso, para ser usado etiquetado en mejoramiento de espacios públicos, parques públicos, canchas delegacionales, reforestación, mejoramiento de fachadas de espacios públicos. Y el 5% restante para invertir en tecnología en pro de mejorar el tráfico en la ciudad (semáforos inteligentes, cámaras de vigilancia, radares de velocidad).

- **Orientación ciudadana.**

Utilizar las plataformas del ayuntamiento para difundir infografías sobre las diferentes modalidades de pagos de facultad del municipio. Esto a través de códigos QR que enlacen a diapositivas con lenguaje ciudadano, los cuales tendrán infografías de las modalidades para poder realizar el pago como lo que se ha recaudado por concepto del impuesto predial y ver en qué se ha invertido ese dinero, teniendo un balance del ingreso y egreso que se ha llevado a cabo

- **Socialización del ingreso por concepto del pago del impuesto predial.**

Socializar el ingreso mediante el uso de las plataformas digitales con las que cuenta el ayuntamiento para una difusión mensual de lo recaudado por concepto del impuesto predial por delegación; a su vez, también podría visualizarse el gasto responsable que haga el ayuntamiento, lo cual tendrá que estar actualizándose constantemente. Lo anterior a través

de infografías en lenguaje ciudadano para que la población de Tijuana tenga acceso a la información mediante un código QR que los enlace a las infografías donde les será revelado el ingreso gracias al impuesto y la información sobre la forma como éste se invierte.

- **Zonificación por distrito.**

Aprovechando el gran trabajo de sectorización del INEGI, se puede utilizar esa base de datos para zonificar la ciudad y trabajar con ella para hacer un mapa de actividades. En rojo se pondrían aquellas zonas que más ocupen mantenimiento y presencia del ayuntamiento por urgencia. De color naranja aquellas zonas que ocupen atención no tan inmediata, pero que requieran presencia para realizar acciones como creación de escaleras para un mejor acceso a zonas, limpieza de maleza, reforestación, etc. En amarillo aquellas zonas que ocupen mantenimiento preventivo, como lo puede ser cambio de luminarias, pintado de topes, cambio de señal de alto, o marcado de calles. Y finalmente en verde las zonas con menos conflictos de esta naturaleza que puedan ser atendidos a mediano y largo plazo.

Fuentes

1. Ayuntamiento de Tijuana. (1994, diciembre). Reglamento de la Ley Del Catastro Inmobiliario del Estado De Baja California para el Municipio de Tijuana. Recuperado 25 de agosto, 2019 de http://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/Municipales/RM_LeydeCatastroInmobiliario_TJ-BC_06012017.pdf
2. Ayuntamiento de Tijuana. (2015, noviembre). Reglamento Interno de la Tesorería Municipal de Tijuana, Baja California. Recuperado 29 agosto, 2019, de http://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/InternosCentralizada/RI_TesoreriaMunicipal_TJ-BC_20072018.pdf
3. Barceló Rojas, D. (2016). Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano. Recuperado 20 febrero, 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf>
4. Cámara de Diputados, Biblioteca Digital. (1836). Constitución de 1836. Recuperado 3 enero, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf
5. Cámara de Diputados, Biblioteca Digital. (1843). Constitución de 1843. Recuperado 3 enero, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf
6. Cámara de Diputados. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado 18 enero, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf
7. Centro para el Desarrollo Democrático INE, & Programa de Acompañamiento Ciudadano. (2014). Sé ciudadano. Recuperado 3 enero, 2019, de https://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_federalismo.html
8. CEPAL. (1998). La descentralización fiscal en México. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7441/1/S9800079_es.pdf
9. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado(COPLADE). (2013, julio). Apuntes de Población de Baja California. Recuperado 14 septiembre, 2019, de <http://www.copladebc.gob.mx/publicaciones/2013/Apunte%20Poblacion%20de%20los%20municipios%20de%20Baja%20California%202010-2030.pdf>
10. CONAGO. (2015). [Comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda. Recuperado 24 abril, 2019, de https://conago.org.mx/reuniones/documentos/2015-07-08/3.2_Nueva_Agenda_de_Development_Urbano_JUNIO_comprimida.pdf
11. Constitución de Apatzingán de 1814. Constitución, 1814. Recuperado 26 diciembre, 2018, de http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

12. Covarrubias Gaitán, Francisco. Urbanización, uso del suelo y zonificación, Derecho inmobiliario, temas selectos y perspectivas del sector, 2009. Recuperado 22 abril del 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/5.pdf>
13. CPELSBC. (1953). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/01022019_Constbc.pdf
14. CPEUM. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado 4 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf
15. DCM. (1994). [Dirección de Catastro Municipal]. Recuperado 24 abril, 2019, de <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/sdue/dmc/>
16. DOF. (1983). Reformas Constitucionales por Artículo. Recuperado 4 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf
17. DOF. (1999). Reformas Constitucionales por Artículo. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_147_23dic99_ima.pdf
18. Goddard, J. A. (2016, junio). “La propiedad privada y comunitaria sobre las tierras según el artículo 27 constitucional”. Recuperado 16 junio, 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/10587/12755>
19. Guillén López, T. (2016). Federalismo, gobiernos locales y democracia. Recuperado 20 febrero, 2019, de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/17.pdf>
20. Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*; trad. y pról. De Gustavo R. Velasco—2ª ed. México: FCE, 2001.
21. IMPLAN. (2010). Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tijuana, B. C. 2008-2030. Recuperado 17 junio, 2019, de <http://www.implan.tijuana.gob.mx/pdf/atlas/PDUCPT%202010-2030.pdf>
22. INEGI. (2010). [Población total en Tijuana]. Recuperado 18 de junio, 2019 de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=02000010&ag=02004#tabMCcollapse-Indicadores>
23. INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado 18 de junio, 2019 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
24. INEGI. (2015). Total, de viviendas particulares habitadas(Viviendas), 2015. Recuperado 18 de junio, 2019 de

<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=01200010&ag=02##divFV1002000014>

25. INEGI. (2018). [Población total en Tijuana]. Recuperado 18 de junio, 2019 de http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=02
26. Instituto Belisario Domínguez. (2019). Análisis de los recursos federales identificados para las entidades federativas en el presupuesto de egresos de la federación 2019. Recuperado 25 enero, 2019, de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4348/00%20Nacional%20PEF-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
27. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009). Guías Técnicas Municipales. Recuperado 20 enero, 2019, de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/guias_inap.pdf
28. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). [Población y Vivienda]. Recuperado 12 septiembre, 2019, de <https://www.inegi.org.mx/default.html>
29. LCF 1978. (1978). Ley De Coordinación Fiscal. Recuperado 1 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
30. LCIBC. (1994). Ley del Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
31. LDUEBC. (1994). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/13072018_LEYDESUR.pdf
32. LGAHOTDU. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf
33. Loza Fortane, E. I. (2012). Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria. Recuperado 12 abril, 2019, de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad_reglamentaria.pdf
34. LPCBC 2001. (2001). Ley de Participación Ciudadana de Baja California. Recuperado 27 marzo, 2019, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo48574.pdf>
35. Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Ed. Porrúa, 9a. edición. México, 1992.

36. Naranjo-Cantabrana, María Guadalupe, Federalismo Fiscal En Los Estados Unidos Mexicanos. 2017, Fecha de consulta: 19 de mayo de 2019 Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/461/46154070005.pdf>
37. Paoli Bolio, F. (2016). Constitucionalismo en el siglo XXI. Recuperado 3 marzo, 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/20.pdf>
38. PEF 2019. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado 1 abril, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
39. Pliego Moreno, I. H. (2010). El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. Recuperado 24 marzo, 2019, de <https://cutt.ly/sunEIa>
40. Presidencia de la Republica. (2019, junio). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado 17 junio, 2019, de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf
41. Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano T. III. Ed. FCE, 2a. edición México, 1974.
42. RLCIBC. (1994). Reglamento de la Ley del Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California para el Municipio De Tijuana. Recuperado 24 abril, 2019, de http://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/Municipales/RM_LeydeCatastroInmobiliario_TJ-BC_06012017.pdf
43. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2017). Crea la SEDATU Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral. Recuperado 18 mayo, 2019, de <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/crea-la-sedatu-plataforma-nacional-de-informacion-registral-y-catastral>
44. Valdez, L. (2016). Sistemas Electorales y de Partidos. Recuperado 24 enero, 2019, de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/07.pdf>
45. XXII Ayuntamiento de Tijuana. (2018, enero). [Contrato de prestación de servicios CESFI GROUP, SC]. Recuperado 25 de agosto, 2019 de <http://www.tijuana.gob.mx/webpanel/UMAIHipervinculos/Archivos/180502131925.pdf>
46. XXII Ayuntamiento de Tijuana. (2019). Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado 13 junio, 2019, de <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/PresupuestoEgresos/2019/ClasificacionAdministrativa.pdf>
47. XXII Ayuntamiento de Tijuana. (2019b). Clasificación Administrativa. Recuperado 13 junio, 2019, de <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/PresupuestoEgresos/2019/ClasificacionAdministrativaDependencia.pdf>