



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración

Impuesto Predial en el Municipio de Querétaro
TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Impuestos

Presenta:

María José Velarde Alcocer

Dirigido por:

Mtro. J Antonio Avila Arvizu

SINODALES

Mtro. J Antonio Avila Arvizu

Director

Dr. Victor Roberto Vega Villa

Secretario

Mtro. José Alejandro Agustín Luna Lugo

Vocal.

Dr. Armando Guevara Andraca

Suplente 1

Mtro. Héctor Alberto Gutierrez Vázquez

Suplente 2

Centro Universitario, Querétaro, Qro.

Octubre de 2025

México

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

RESUMEN

La presente investigación, tiene como objetivo analizar, proponer e implementar estrategias innovadoras que permitan potencializar el cobro del predial, asegurando al mismo tiempo eficiencia administrativa y legitimidad social. El impuesto predial representa una de las principales fuentes de ingresos propios de los Municipios en México, hablando propiamente del Municipio de Querétaro el 47%. El municipio en cuestión se encuentra en el tercer lugar nacional de recaudación, teniendo un crecimiento poblacional del 30% en los últimos 10 años, por lo que el estudio se basa en aspectos de equidad, pero sobre todo de legitimidad social del cobro del impuesto, poniendo en primer lugar todas las situaciones de herencias e inmuebles intestados, sin la posibilidad jurídica y económica de solucionar sus trámites. Los problemas que enfrenta la ciudad con el crecimiento poblacional, en muchas ocasiones no planeado, hace que muchos predios de uso rural queden en medio de la urbanización, pero siguen teniendo como principal fuente de ingresos el tema agrícola, la propuesta que se plantea va relacionada al principio de justicia y/o proporcionalidad, para que estos contribuyentes no se vean afectados hasta en tanto el destino de su predio se vea directamente relacionado con el aprovechamiento urbano; Así mismo se analizó incluir dentro de los supuestos de predio urbano edificado, independientemente de la superficie construida lugares que fomenten la cultura y no solo dejarlo en espacios deportivos, visualizando la importancia de la cultura como un instrumento de transformación social, la cultura representa el patrimonio, que es la base para determinar el futuro de la sociedad.

Palabras Clave. (Predial, legitimidad social, Proporcionalidad, Recaudación)

ABSTRACT

This research aims to analyze, propose, and implement innovative strategies to maximize property tax collection while ensuring administrative efficiency and social legitimacy. Property tax represents one of the main sources of revenue for municipalities in Mexico, specifically for the municipality of Querétaro, which accounts for 47%. The municipality in question ranks third nationally in revenue collection, having experienced a 30% population growth over the last 10 years. Therefore, the study is based on aspects of equity, but above all, on the social legitimacy of tax collection, prioritizing all inheritance and intestate property situations, where there is no legal or economic means of resolving their issues. The problems that the city faces with population growth, often unplanned, means that many rural properties are left in the middle of urbanization, but they continue to have agriculture as their main source of income. The proposal is related to the principle of justice and/or proportionality, so that these constituents are not affected until the destination of their property is directly related to urban use; Likewise, the inclusion of cultural venues within the urban land development category, regardless of the built-up area, was considered, as opposed to just sports facilities. This emphasis was placed on the importance of culture as an instrument of social transformation. Culture represents heritage, which is the basis for determining the future of society.

Keywords: (Property tax, social legitimacy, proportionality, revenue collection)

DEDICATORIAS

Esta tesis podría tener un sinfín de dedicatorias por el tiempo transcurrido, pero se la dedico a mi familia, mi Mamá que siempre me apoya y cree mas en lo que puedo lograr y conseguir que yo misma, a mi esposo Álvaro que a pesar de que le toco el último tramo de la maestría durante este período de la campaña me apoyo y me motivo, a mis hijos Josemaría, Bosco, Sebastián y Carlota por ser mis motores para concluir esta tesis, y lograr este objetivo.

.

AGRADECIMIENTOS

A todos mis maestros, que durante 3 años me impartieron clases, a mi Director de Tesis, al cual aparte del agradecimiento por el dirigirme en este último tramo, le estoy muy agradecida por tantas cosas y vivencias aprendidas durante tantos años. Agradecer además a mis Sinodales y mis compañeros de la Campaña, así mismo a todos los miembros de la Campaña ¡Titúlate YA! 2025 de la Facultad de Contaduría y Administración.

ÍNDICE

Contenido

RESUMEN	i
ABSTRACT	ii
DEDICATORIAS.....	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
ÍNDICE.....	v
ÍNDICE DE TABLAS	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del Problema	1
1.2 Justificación de la Investigación	1
1.4 Objetivo	2
1.5 Hipótesis	2
2. MARCO TEÓRICO	3
2.1 Roma	4
2.2 Edad Media.....	5
2.3 España	7
2.4 México	9
2.4.1 Constitución 1917.....	14
2.4.2 Primera reforma 1928	16
2.4.3 Reforma 1983	16
2.4.4 Reforma 1999	19
2.5 Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	20
2.6 Status del predial en otros Municipios de México	22
2.6.1 Huixquilucan, Estado de México	23
2.6.2 Hermosillo, Sonora	25
2.6.3 Zapopan Jalisco.....	27
2.7 Status del predial en los Municipios del Estado de Querétaro.....	29
2.7.1 Predial en el Municipio de Querétaro	30
3. METODOLOGÍA.....	35

3.1 Metodología de la investigación.....	35
3.2 Diseño de la investigación	36
3.3 Instrumentos a trabajar.....	37
4. RESULTADOS	38
CONCLUSIONES	42
REFERENCIAS	45
ANEXOS	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO A: Siglas y Abreviaturas	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO B: (si aplica)	¡Error! Marcador no definido.

ÍNDICE DE TABLAS

- 1.1 Tabla de Presupuesto de Ingresos por concepto de Predial en los últimos 10 años*
- 1.2 Rango de valores catastrales a pagar en Huixquilucan*
- 1.3 Valores y Tasas a aplicar para calcular el impuesto Predial en Zapopan*
- 1.4 Tarifas impuesto predial en el Estado de Querétaro*
- 1.5 Valores y Tasa a Aplicar para el pago del Impuesto Predial Municipio de Querétaro*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

El ingreso por predial en el Municipio de Querétaro constituye el 36 % de los ingresos propios estimados para el año 2025.

En los últimos 10 años, el aumento del presupuesto de Ingresos en el rubro del predial tuvo un incremento del 350%, lo que se esperaba recaudar en el año 2015 eran 469 millones, mientras que para el 2025 son 1642 millones, el aumento no es equiparable con el crecimiento poblacional que ha tenido la ciudad, pero aún así la recaudación del impuesto sigue siendo de las mejores del País, al día de hoy el Municipio de Querétaro se encuentra en el número tres de los municipios que mas recaudan por concepto de predial, lo que nos da a entender que el verdadero problema no es la recaudación.

1.2. Justificación de la Investigación

La presente investigación busca analizar a fondo los fundamentos del cobro del Impuesto Predial y hacer las propuestas necesarias para que el cobro del Impuesto aparte de su propósito máximo que es la recaudación, busque una legitimidad social. Buscando que el potencial del cobro incremental derivado de esta implementación en donde el grado de aceptación, reconocimiento y validez de la sociedad hacia el gobierno aumentaría.

1.4 Objetivo

Analizar todos los aspectos y supuestos del Impuesto predial en el Municipio de Querétaro, para así poder plantear mejoras, reformas o cambios en la Ley y reglamentos que cumplan con todos los principios de los impuestos.

1.5 Hipótesis

Si el municipio de Querétaro implementa políticas públicas orientadas a fortalecer la percepción ciudadana de legitimidad, transparencia en el uso de los recursos y mecanismos participativos de información y retroalimentación, entonces se incrementarán los niveles de cumplimiento voluntario del pago del impuesto predial, mejorando la recaudación sin depender exclusivamente de medidas coercitivas.

2. MARCO TEÓRICO

El Municipio surge desde la antigüedad por la necesidad del hombre de agruparse socialmente para hacer posible su convivencia y protección. De esta manera durante la historia de la humanidad el Municipio ha sido la reunión de varios individuos, familias o grupos ligados entre si por el vínculo de muchos años, historias, tradiciones y de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidaria, de convivencia y de todo lo que el contribuye a conformar lo que podría denominarse como una sociedad natural domiciliada.

El Municipio, célula angular y primordial de la organización jurídica, política y social del país y piedra angular del organismo de Gobierno Republicano, ha sido, objeto de carencia de debilidad política, jurídica, y financiera frente a los otros niveles de Gobierno Federal y de las entidades federativas, frenando su desarrollo y funcionamiento directa e indirectamente como ente autonomo y libre.

El impuesto predial es un impuesto municipal, los autores lo catalogan como eficiente, debido a que es relativamente sencillo para los gobiernos locales identificar a los contribuyentes y recaudar los impuestos. En general, este impuesto es menos atractivo para el Gobierno Federal porque sus ingresos suelen ser muy inferiores a los del impuesto sobre la renta, Impuesto especial sobre productos y servicios y los demás impuestos recaudados por el Gobierno Central. Además, que a simple vista no podría considerarse un instrumento de políticas sociales, aunque en la mayoría de los casos si lo es.

En los aspectos generales del Impuesto Predial grava la propiedad o la posesión, la base impositiva se genera a travez de la tierra, la tierra y construcciones o combinaciones de estos dos factores. En general, está basado en el concepto de valor de mercado.

Es la fuente primaria de los ingresos para los gobiernos locales.

Si bien muchos impuestos están alcanzando ahora los límites superiores creados por los factores económicos, la competencia internacional o la aceptación pública, en la mayor parte de los países los impuestos prediales podrían rendir más. Hay pocos ejemplos de impuestos prediales que constituyan más del 12 por ciento de los ingresos fiscales totales; en la mayor parte de los países, el impuesto predial es muy inferior a ese tope teórico. La recaudación de predial en México es 0.2% del PIB, mientras que la media internacional es 2% (Espinosa, Martínez y Martell 2018). La recolección de predial mexicana también es inferior a la de países de ingreso similar como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, con 3%, 2%, 1.5% y 0.7%, respectivamente (Unda y Moreno 2015)

2.1 Roma

Salvador Antonio Leal Osornio (1962) sitúa *“la aparición de la institución Municipal en el Antiguo Egipto, expresado que el proceso pudo tener lugar en Grecia y Roma”*.

Roma, tras ser una ciudad pequeña su dominio llegó a Grecia, España y las Galias, también se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, y más tarde a todo el mundo conocido.

Con las ciudades conquistadas Roma tenía dos tipos de relaciones: la sumisión o la alianza. De un lado estaban los súbditos, que habiendo pronunciado la fórmula de sumisión, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses, siendo gobernados arbitrariamente por un praefectus, enviado desde Roma, y de otro lado estaban los aliados, que conservaban el régimen municipal, sus instituciones, pero que en virtud de la fórmula *“majestatem populi romani comiter conservato”* recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador. (Fustel de Coluanges, pp 476 y 477)

Pero Roma otorgaba distinto tratamiento a las ciudades y reconocía diversos derechos a sus habitantes, a) Las ciudades de derecho itálico, es decir las que por

favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si estas hubiesen estado en Roma. (Hernández A. 2003)

2.2 Edad Media

La imposición fiscal de la edad media se muestra de forma más clara después de la caída del imperio romano, la recaudación se encuentra reflejada en el cobro que exigían los señores feudales por la realización de censos, prestaciones de servicios y por el uso de servidumbres; sin lugar a dudas estos antecedentes son el reflejo más claro de un sistema tributario surgido en el feudalismo.

El autor Ernesto Flores Zavala en su libro Elementos de Finanzas Públicas (1982) argumenta que la situación tributaria de la Edad Media impuso ciertos gravámenes como “los impuestos aduanales, los que gravan el consumo, el impuesto de importación sobre la propiedad territorial y aun el impuesto sobre la renta, cuya aparición se hace datar de 1789 cuando ya en Inglaterra en plena Edad Media, se exigía un quinto, un sexto o un décimo de los productos de la tierra o de la renta de los capitales o de los procedentes de las industrias incipientes”.

Acontecimientos políticos y económicos de la Edad Media fueron determinantes para el desarrollo de la Europa occidental cristiana, aproximadamente a partir del siglo V d.C. tenemos a Carlo Magno como máxima autoridad. (Hernández A. 2003)

Un antecedente claro del impuesto predial de esta época, se encuentra en el llamado censo que, el cual se basaba en una renta que los pobladores tenían que pagar por su predio.

También se aplicaba un impuesto por cada familia, era llamado talla o pecho puesto que a la entrega del pago se marcaba con un cuchillo una tabla de madera como signo de cumplimiento, este pago era extraordinario en caso de un posible

rescate al señor. La talla, evolucionó con el paso del tiempo, se conservó en Francia aún en tiempos de la Revolución, sin embargo, su imposición consistía en el pago por la tenencia de la propiedad, otro antecedente del actual impuesto predial o, sobre bienes inmuebles, como es llamado en España.

En Inglaterra durante la edad media, el pueblo se vio gravemente lesionado debido a la fuerte carga tributaria, la corona sin tomar en cuenta los problemas sociales y sobre todo económicos de sus súbditos, ejercía sanciones a todos aquellos que se atrevían a no cumplir con dichas imposiciones; para cumplir la voluntad del monarca, se nombró un ejercito de cobradores de impuestos.

Un grave problema de salud fue el brote de la peste negra que ocasionó la muerte de más de la mitad de la población, esto provocó que el gobierno inglés sufriera graves pérdidas fiscales. Sin que esto fuera impedimento para pensar en el cobro de nuevas imposiciones, exigieron una nueva por ser ciudadano mayor de quince años.

El pueblo se sublevó en contra de la grave exigencia de su monarca y, en 1381 un personaje llamado Wat Tyler ante los abusos no solo económicos sobre su patrimonio sino contra la integridad de su familia, condujo una seria rebelión para abordar a los arbitrarios cobradores de impuestos, no obstante el heroico inicio de su lucha por perseguir la justicia, fue asesinado por soldados del Rey Ricardo II.

Por lo que se refiere al pago de tributos sobre la tierra, afectaba únicamente a los dueños de los feudos, que eran los propietarios de la tierra, este impuesto que se cobro por la tenencia de la tierra fue unicamente a beneficio de los señores feudales, como medida preventiva para no ser enviados a la guerra. (Hernández A. 2003).

2.3 España

Para José Manuel de Bernardo Ares, el significado de hacienda “se utiliza para definir el cúmulo de bienes y recursos con los que cuenta una persona, un país o un imperio”.

La hacienda municipal española a partir del siglo XIX, contaba con recursos patrimoniales muy reducidos sobre todo en materia de impuestos; a partir del 7 de junio de 1907 se presentó un proyecto de ley de haciendas locales para regularizar la situación fiscal de los municipios, dicho proyecto nunca entró en vigor, dentro de sus propuestas pretendía imponer un impuesto sobre el incremento del valor por las propiedades beneficiadas por reformas urbanas o plusvalías; Madrid solicitó a las cortes la autorización de este impuesto debido a la crisis económica por la que estaba atravesando, sin embargo, dicha petición fue negada.

En el mismo año pero en el mes de Noviembre, se presentó un proyecto de ley por parte del Presidente del Consejo de Ministros referente a las exacciones municipales; era un proyecto de ley que contenía la adición de un impuesto nuevo para la Ley que consistía en determinar la diferencia entre el valor original del terreno y el valor actual, el cual nuevamente fue denegado.

Más tarde, el 2 de marzo de 1917 se incentivó el establecimiento de un impuesto sobre plusvalías inmobiliarias, en el que se permitió conceder a los ayuntamientos los recursos y medios necesarios para organizar las haciendas locales; sin embargo, el 13 de marzo de 1919 se estableció de forma definitiva la aprobación de este impuesto como potestad de los municipios con las siguientes características:

- 1) El impuesto era aplicable a las personas físicas y jurídicas colectivas, se sujetaban al cobro de una tasa basada en actualizaciones periciales sobre el valor del inmueble.

2) Para incremento del impuesto también era necesario tomar en cuenta el valor del bien desde su adquisición y la diferencia que había de éste en una futura enajenación.

3) El sujeto pasivo era el dueño del bien, en el caso de muerte era el heredero o el legatario.

Después de 5 años de vigencia del Real Decreto anterior, el 8 de marzo de 1924, entra en vigor otro estatuto que regula el cobro de la tenencia de la tierra dejando disgregación del municipio la estrategia para valorar el incremento de los terrenos y determinar el cobro del impuesto, esta misma regulación se plasmó en un Real Decreto de 1945.

El decreto de 25 de enero de 1946 desarrolla las bases de la normativa de 1945; al igual que las anteriores no regula nada nuevo, el contenido del estatuto de 1924 y lo mismo hace un reglamento de haciendas locales de 16 de diciembre de 1950.

La ley de Bases de 1945 fue modificada por la ley del 3 de diciembre de 1953 en relación a la hacienda municipal, la regulación de la plusvalía permanece intacta.

Por medio de la reforma del régimen local asimilada por la ley de Bases del 19 de noviembre de 1975 se cambió la denominación de arbitrario por la de impuesto sobre incremento del valor de terrenos, por medio del Decreto 3250 del 30 de diciembre de 1976 que tuvo carácter provisional, fue necesario el establecimiento de un decreto ley obligatorio que se aprobó el 7 de junio de 1978.

La ley reguladora de las haciendas locales del 28 de diciembre de 1988 sustituyó al impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, el cual no entró en vigor sino hasta el 1 de enero de 1990, este impuesto de carácter potestativo por parte del Municipio se calcula por una tasa de equivalencia, también establecía que los ayuntamientos podían establecer y exigir

el impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana. (De Bernardo, J.)

2.4 México

En México, desde la época prehispánica, tenemos indicios de un sistema contributivo y tributario. El Libro de los Tributos del Códice Mendocino (libro de papel amate pintado por ambos lados), muestra los artículos utilizados como tributo y una lista de pueblos sujetos y tributarios de la Triple Alianza conformada por las tribus mexica, texcocana y tlacopense. Esta Alianza extendió su dominio sobre otros pueblos cercanos logrando con ello, conformar un alto grado de desarrollo en su sistema contributivo, tributario e impositivo.

Dicha alianza conservaba su independencia y autonomía con la finalidad de no terminar absorbida por otros grupos, en este sentido, trabajaban y contribuían de forma vinculada para determinar el bienestar de sus necesidades comunes.

El pueblo mexica se distinguió por la influencia de la propiedad comunal, que fue otorgada a los miembros del calpulli con el propósito de que cada macehual diera tributo al cultivar su parcela. (Treviño V. 1997)

Nuestro primitivo municipio lo fue de carácter agrario. Fincado en relaciones de parentesco y de derecho consuetudinario, los calpullis no eran elementos aislados sino constituían clanes, y estos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de.(Ochoa M. 1955)

De esta época se tienen como referencia a los códigos pictográficos, que hacen alusión a los procedimientos legales relacionados con la administración y uso de la tierra, entre ellos se conoce el codice Santa María Asunción, documento representativo del sistema catastral y estadístico sobre la población y las tierras de

12 localidades de Texcoco en el Valle de México, dividido en tres partes: la primera contiene un censo por hogar que asocia a cada jefe de familia con un listado de parcelas encabezado por su representante de familia y sus descendientes; la segunda hace referencia al listado desordenado de parcelas por cada jefe de familia y, en la tercera incorpora otra vez, a cada jefe de familia con un listado de predios aunque con un orden arbitrario, este documento es un ejemplo muy representativo del sistema catastral de la Gran Tenochitlan.(1991, Historia de la libertad y Soberanía del pueblo mexicano)

En La cultura Azteca, plasmaban sus tributos en un Código en el cual quedaron grabadas las primeras manifestaciones de la tributación, algo de lo que se conoce es el tributo que se le pagaba al Rey Azcapotzalco, lo nombraban Tequiamal y traía beneficios a la comunidad.

Los encargados de los planos a base de una medida agraria eran los Tlaltamachiuque y Tlacuilal, aztecas que funjian en la división de tierras, y dominios para fines jurídicos, económicos, administrativos y fiscales, todas estas funciones realizadas por estos encargados nos dan un panorama del sistema catastral antiguo en la Gran Tenochitlan.

En los calpullis, que de acuerdo con Hector Treviño Villarreal en su libro Historia de México, eran los barrios de la ciudad de Tenochtitlán, existía una persona encargada que llevaba el registro y reparto de las tierras entre los jefes de familia. Los compromisos de éstos eran el trabajar la tierra y pagar tributos, disponer de ella y heredarla a sus descendientes, aunque no podían venderla y, si la dejaban de trabajar durante tres años la perdían pasando así a otro jefe de familia. (Treviño V. 1997)

En 1493 el Papa Alejandro VI expidió un documento pontificio que tenía carácter legal, al que se le llamo Bula, donde se concedía a la corona Española el mando excepcional de las Indias Occidentales, este documento fue solicitado a

petición de los Reyes Católicos con la finalidad de asegurar la propiedad de las tierras descubiertas (América). Gracias y como consecuencia de este documento el Rey de España determinaba los derechos sobre la posesión de las tierras, con un título de propiedad rural llamado en aquel entonces Merced, cuyo fin era premiar la gestión ejemplar de un vasallo sobresaliente o como pago de un compromiso. De este modo, las mercedes de tierra eran el medio de obtención de la propiedad rural.

Durante los primeros años de la conquista de México, la repartición de las tierras fue la base de la administración novohispana, la mayor parte de lo descubierto que era el oro se le pagaba a los conquistadores, los esclavos eran para los propietarios de la tierra y una parte para el rey así como el impuesto llamado quinto real. Otra manera de repartir las tierras era un título jurídico que se otorgaba a los conquistadores que llevaban a cabo las expediciones de nuevos territorios, este se llamaba Capitulación.

El 21 de abril de 1519 se funda el primer Municipio de la Antigua Nueva España, fue fundado por Hernán Cortes, a su llegada a Veracruz y fue llamado Villa Rica de la Veracruz, así mismo nombro a los miembros del ayuntamiento con el objetivo de que los Reyes de España reconocieran el Municipio conquistado y fundado y él fuera designado como la máxima autoridad, esto con el objetivo de asignarse riquezas, tierras y ejercer el poder político.

Hernán Cortés a su llegada funda el primer municipio el 21 de abril de 1519, que fue llamado la Villa Rica de la Veracruz, también nombró a los integrantes del ayuntamiento con el objetivo de crear un espacio territorial y de autoridad para que su municipio fuera reconocido por la Corona Española y él fuera designado como la máxima autoridad para ejercer el poder político y asignarse las riquezas del lugar. Cortés adoptó el sistema tributario de los aztecas con la finalidad de lograr la flexibilidad para soportar los ajustes que aplicaría la incorporación de las dos sociedades, la española y la autóctona. (Marichal C. 2003)

El segundo municipio fundado por Cortés en tierras mexicanas, fue en la ciudad de México, después de haber dominado a los Aztecas y con la caída de la gran Tenochtitlán, hacia el año de 1520. Tres siglos de dominación española y la mezcla de razas será la base de nuestra nación, la creación de los Municipios en la Nueva España legitimo a Hernán Cortes como el gran conquistador de nuestro País, Ochoa (1955) "*triquiñuela o ficción* o aguda perspicacia jurídica constituyó el acto que dio origen y legitimaba la conquista de este país

En 1524 se creó el Real Consejo de Indias, organismo encargado de emitir los ordenamientos y leyes de acuerdo a las Colonias; tres años mas tarde se vio la necesidad de creas la Audiencia Real de México, que entre otras funciones era responsable de recaudación de impuestos y todas las cuestiones hacendarias.

En el mismo año, Cortés encargó a Alonso García Bravo que realizara un plano de la Nueva España al cual se le dio el nombre de "la traza de Cortés", con el cual posteriormente se establecieron varios impuestos relacionados con el suelo. (Mejia, 2014)

Al iniciar el siglo XVII, la tenencia de la tierra muy compleja, fue cuando se instituyó una técnica jurídica llamada composición, que consistía en regularizar la posesión de las tierras que habrían sido ocupadas por españoles sin certeza jurídica, es decir, sin contar con títulos legales o merced, esta composición termino por consolidar las desigualdades en la tenencia de la tierra. Posteriormente en 1784, se implemento el registro de instrumentos de censos y tributos, rentas de bienes raíces y todo aquello que contenía una Hipoteca de dichos bienes.

Después de la Independencia de México, se marco el antecedente del catastro en el País, se dictaron disposiciones para la protección de los latifundios civiles y eclesiásticos, así como la promulgación de una Ley de Colonización que favorecía al expansionismo norteamericano. (Mejía 2014)

En 1836 se decreto lo que se podría asimilar al impuesto predial actual, consistia en una disposición fiscal, con fines federales en la cual en donde se determinaba una contribución anual de dos pesos al millar para todas las fincas urbanas. En 1838 se creo la contribución para las fincas rusticas y después de algunos años en 1843 se implementaron a nivel nacional los avaluos de finas urbanas y rusticas.

Con la promulgación de la constitución en 1857, se establece en el artículo 31, en su fracción II la obligación de todo mexicano a contribuir con los gastos públicos de la Federación, así como del estado y municipio en que resida, esto de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes. (Mejía, 2014)

En el años de 1896 se crea el primer catastro moderno mexicano, basado en una institución geometrica y parcelaria sustentatada en la medida y el ávaluo, es de aquí donde el impuesto predial esta asociado a las contribuciones inmobiliarias y la institución creada.

En 1902 se creo un decreto que anulaba la clasificación de terrenos de la nación, esto como medida precautoria de los problemas agrarios que enfrentaba el país al inicio del siglo, únicamente se respetaban los baldíos donde se facultaba al Ejecutivo para deslindarse por medio de comisiones oficiales. Para el año 1905 la Dirección de Catastro del Distrito Federal que ya tenía algunos años trabajando, desarrollo un catastro legal y técnico basado en leyes y acuerdos promulgados en materia agraria y catastral.

En 1914 se decretó un proyecto de Ley Agraria, esta entro en vigor en 1916, con esta ley se pretendia distribuir de forma mas equitativa la riqueza del país, se establecio una Junta Calificadora en cada municipio de todos los Estados. (Mejía, 2014)

2.4.1 Constitución 1917

El control municipal que había iniciado a principios del siglo XIX se realizaba de forma exitosa en los diferentes Estados, era un éxito para la época, con ello el municipio vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. Entre 1867 y 1911 se inicio el proceso de fortalecimiento de la centralización del Ejecutivo. Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización.

Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida de que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades, tenían muy restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares.

El problema de la vida municipal al iniciar el siglo XX venia de la mano con el ambiente tenso que se vivia en el País, en todos los niveles estatales y federales de gobierno. Se requería una reforma municipal de fondo, la cual se plasmo en el artículo 115 de la Constitución Federal de 1917. (Mejía, 2014)

Todos los planes y programas, defencian la libertad municipal e incluidas alternativas para su mejoramiento.

El Municipio Libre como lo concocemos en la actualidad, vino como resultado de uno de los postulados de la Revolución, recordemos que a fines del XIXy principios del siglo XX el Municipio estuvo gravemetne sometido, sin autonomía ni libertad.

La Constitución producto de la revolución, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara. Uno de los aspectos principales de esta revolución fue que se logro otorgar legitimidad para la distribución de la tierra, con esto nacio el Ejido en México. A partir de este suceso, se inicio un proceso de reforma agraria basado en el artículo 27 Constitucional.

El reconocimiento del Municipio Libre a partir de la Constitución de 1917, que se dispone en el artículo 115, ocupa un lugar muy destacado en la vida económica, social, jurídica y política de México, se le considera como la base de la organización política, administrativa y territorial de las entidades Federativas. A este artículo se le han realizado nueve modificaciones.

El artículo 115 otorga libertad para que el Municipio eliga a sus gobernantes de forma popular y directa, este será el titular de la Administración Pública Municipal, dentro de la esfera de competencias están las de otorgar normas de convivencia social, resolver sin intervención de otros poderes los asuntos de su comunidad, reglas de tributación y disposición libre de su hacienda.

El Artículo 115 de la Consititución dice lo siguiente:

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

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación) “ (SCJN, 2020)

2.4.2 Primera reforma 1928

Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta”. (SCJN 2020)

En resumen, lo que modificó la Primera reforma al artículo 115, fueron las reglas para elección de los Diputados locales, modificando el número de representantes de acuerdo a la proporción de la población de las Entidades.

2.4.3 Reforma 1983

Se reformó y adicionaron con cinco fracciones, se enunciarán las relacionadas al estudio:

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

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.”
(SCJN, 2020)

“II.- 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, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) agua potable y alcantarillado*
- b) alumbrado público*
- c) limpieza*

- d) *mercados y centrales de abasto*
- e) *panteones*
- f) *rastro*
- g) *calles, parques y jardines*
- h) *seguridad pública y tránsito*
- i) *las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (SCJN, 2020)*

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál 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, su 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 este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren necesarias. (SCJN, 2020)

En resumen, esta fue la modificación al artículo mas sustanciosa la que le dio el carácter que tiene en la actualidad, los municipios tuvieron facultades en los ámbitos legales federales, estatales y municipales para administrar la zonificación y realizar planes de desarrollo urbano municipal y en materia de reservas territoriales, así como organizar sus propios catastros, se les faculto para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y la de organizar sus propios catastros, con planes de desarrollo urbano municipal. (Lopez P, 1987)

2.4.4 Reforma 1999

Décima reforma, publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999. Esta reforma es la antesala de la actualidad, reconoce al Municipio como nivel de gobierno, así como la ampliación y precisión de los servicios publicos municipales.

Durante decadas los legisladores se habían negado a reformar la Constitución a favor del Municipio, con todo y lo limitado que era la reforma política, los municipios como entes trabajaban y tenían su autonomía propia.

2.5 Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115 Constitucional, es la piedra angular de los Municipios. En base a este se rigen las leyes municipales. Para llevar a cabo el estudio de este trabajo plasmo las fracciones relativas al Predial del artículo Constitucional antes mencionado.

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

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; “*

De acuerdo a estos incisos, los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, enviarán la propuesta de Ley de Ingresos al Poder Legislativo Local,

donde se establecerán las cuotas, tarifas y bases aplicables para los impuestos, derechos, contribuciones de mejora y tablas de valores unitarios del suelo y las construcciones que sirven de base para el cobro de los impuestos inmobiliarios.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren el inciso A, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Así, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. (Mejía ,2014)

De igual manera los municipios están facultados en términos de las leyes federales y estatales a formular, administrar y aprobar los planes de desarrollo urbano municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo en jurisdicciones territoriales, otorgar permisos y licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

2.6 Status del predial en otros Municipios de México

El Impuesto Predial es uno de los ingresos propios más importantes que tienen los municipios del país para obtener recursos, es un instrumento fiscal con autonomía y libertad. Sin embargo, la mayoría de los Municipios resultan ser poco eficientes en su gestión de cobro y recuadación y, por lo mismo, pierden esa valiosa oportunidad para fortalecer sus finanzas públicas.

El impuesto predial es una contribución directa que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles. Sus características principales son:

- Se basa en el valor catastral de la propiedad.
- Es de naturaleza municipal, aunque regulado por las legislaciones estatales.
- Tiene un gran potencial recaudatorio subutilizado en la mayoría de municipios.

Es importante destacar que México como País, es uno de los peores recaudadores de predial en América Latina, muy por debajo de Brasil, Chile y Colombia, con sólo 0.2 por ciento del Producto Interno Bruto nacional por concepto de impuesto predial, cuando debiera ser entre 2 y 4 por ciento, lo que equivaldría a 34 mil 653 millones de pesos (OCDE 2012).

Estudios de organismos como el Banco Mundial y la OCDE señalan que la recaudación del predial en México es baja (0.2-.03% del PIB) muy por debajo del países de la OCDE (1-3% del PIB).

2.6.1 Huixquilucan, Estado de México

Humberto Morones, nos define al Municipio de Huixquilucan en el Estado de México, como un caso de éxito en cuanto a recaudación del impuesto predial, debido a 4 acciones realizadas.

1) Bancarización.- En este tema destacó el cobro referenciado de todas las contribuciones municipales con base en una línea de captura única para todos los bancos; así, el contribuyente puede pagar en la ventanilla de cualquier banco de su preferencia, o bien mediante el sistema de Banca en Línea utilizando el portal de Internet del Banco que corresponda. Independientemente de lo anterior, el contribuyente puede incluso pagar vía electrónica accedendo directamente a la página web del municipio.

2) Modernización administrativa.- Bajo esta línea de acción se destaca el desarrollo del sistema recaudador y la implementación del sistema de emisión de comprobantes fiscales a través de Internet, conforme a los requisitos que exige el

SAT, tales como la firma electrónica avanzada, uso del sello digital, el envío y validación de las facturas

Electrónicas con el proveedor autorizado y certificado, entre otros.

3) Profesionalización.- Las acciones llevadas a cabo en relación a este tema, son: certificación en Competencias Laborales en temas como atención al público, inscripción de inmuebles, levantamiento topográfico catastral y actualización de valores unitarios de suelo; capacitación continua al personal en tópicos de administración pública y atención al contribuyente. También se ha buscado y logrado en buena medida la dignificación de espacios laborales.

4) Modernización catastral.- Las acciones realizadas y comprendidas en este eje han sido la elaboración de cartografía (levantamiento y restitución fotogramétrica de todo el territorio municipal), la investigación de campo de 30,000 cuentas de un padrón de 63,753 registros, y la adquisición de mobiliario, equipo de cómputo, así como vehículos para el trabajo de campo. Entre los resultados alcanzados destacan: el incremento en la recaudación predial, una mayor eficiencia administrativa, la reducción de tiempos y costos de administración, y en general el logro de mejores condiciones financieras para la prestación de servicios públicos municipales.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, nos define que los sujetos del impuesto predial en ese Estado son las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias y poseedoras de un inmueble en el Estado, estas deberán calcular anualmente el impuesto a su cargo y manifestarlo para con esto poder llevar a cabo la determinación y declaración del valor catastral de sus inmuebles.

La base del impuesto, es el valor catastral declarado, el impuesto a pagar será la cantidad que resulte de aplicar el valor catastral declarado por los propietarios de los inmuebles a la siguiente tabla

Tabla 1.1

Rango de valores catastrales a pagar en Huixquilucan.

Rango	Limite inferior	Limite Superior	Cuota Fija (en pesos)	Factor para aplicarse a cada rango
1	1	180,971	170	0.000331
2	180,971	343,841	230	0.001350
3	343,841	554,421	450	0.001400
4	554,421	763,891	745	0.001788
5	763,891	973,931	1,120	0.002283
6	973,931	1,188,881	1,600	0.002673
7	1,188,881	1,403,841	2,175	0.003371
8	1,403,841	1,618,841	2,900	0.003905
9	1,618,841	1,854,061	3,740	0.004228
10	1,854,061	2,100,311	4,735	0.004506
11	2,100,311	2,433,151	5,845	0.004670
12	2,433,151	2,780,991	7,400	0.004943
13	2,780,991	En adelante	9,120	0.003500

Fuente: Código Financiero del Estado de México y sus Municipios

2.6.2 Hermosillo, Sonora

Otro de los casos de éxito, es el Municipio de Hermosillo Sonora de dicha entidad, se destacan, dos aspectos fundamentales; uno referente al diseño y características del sistema de gestión catastral que el municipio viene operando y desarrollado (SISCAT), y el otro referente a la metodología que se viene utilizando en el catastro para el análisis de los valores unitarios de suelo.

Como parte del SISCAT, se destaca que la programación del sistema se realizó con Visual Basic del Arc Map; y que cuentan con un software especial para la actualización de los valores unitarios de suelo, así como con una brigada de analistas valuadores para los trabajos de conservación del catastro. También destaca las tareas de digitalización de documentos en donde ya se encuentra escaneado el 100% de los antecedentes registrales, y en donde se realiza el escaneo de todos los traslados de dominio nuevos y de los avalúos comerciales, entre otros documentos.

En cuanto a la metodología de valores, destaca la aplicación de un software especial que facilita el análisis de los valores unitarios de suelo por zona, la determinación de propuestas de nuevos valores, así como la definición de valores para zonas homogéneas y bandas de valor. Sobre este mismo tema se manifestó que se cuenta también con una Comisión Técnica de Valuación en apoyo al análisis y determinación de los proyectos de tablas de valores unitarios de suelo y construcción Tributación Inmobiliaria y Catastro.

La tasa general aplicable del Impuesto predial para el Municipio de Hermosillo es del 9 al millar sobre el valor catastral de los inmuebles, un predio es considerado como construido o edificado, cuando el valor catastral de sus construcciones sea igual o mayor del 6% del valor catastral del suelo, y se encuentre en condiciones de ser habitable.

Durante el mes de enero se otorga el 20% de descuento si dicho impuesto de paga por la página de internet o en tiendas de autoservicio. Mientras que el 10% se aplica si se liquida por ventanilla de los módulos de tesorería.

Para febrero se otorgará el 10% de descuento si el predial se paga por internet. El 5% de descuento se efectuará por ventanilla.

En marzo se aplicará el 5% de descuento si el predial se paga por internet y/o en la

Así mismo se otorga un 50% de descuento a discapacitados, madres solteras, tercera edad, pensionados, viudez y menores en orfandad.

Este es un impuesto anual y se le notifica a domicilio a los contribuyentes que se encuentren en la situación de hecho, por medio de un estado de cuenta para que el ciudadano conozca su adeudo.

2.6.3 Zapopan Jalisco

El Municipio de Zapopan, en la actualidad es la entidad que más ingresos obtiene por la captación del impuesto predial, con un monto de 1,800 millones de pesos.

Para llevar a cabo la recaudación eficientemente, implementaron programas de recaudación que fortalecieron su capacidad institucional y financiera. Estos programas activaron la fiscalización y robustecieron la hacienda pública Municipal, lo que trajo consigo la oportunidad a la autoridad de cumplir con los gastos operativos, programas y compromisos sociales.

Dentro de los beneficios y/o facilidades que se otorgan en el Municipio de Zapopan por el pago del Predial encontramos las siguientes.

- 1) Seguro de Casa -Habitación
- 2) Descuento por tecnologías ecoamigables. Analizando este rubro es de los pocos municipio que lo llevan a cabo, ya que en vez de considerar un aumento de recaudación se hace un descuento por contar con estas tecnologías.
- 3) Votación en el Presupuesto Participativo. Este es un programa a través del cual los ciudadanos participan en una democracia interna y

directa que incentiva la gestión, en donde la población del municipio elige las propuestas de obra públicas a ejecutarse en el ejercicio Fiscal, las propuestas proponen el 15% del total recaudado en el ejercicio fiscal. Hasta el año pasado 54,000 mil personas que pagaron su predial participaron en la consulta, teniendo 22 obras a elegir, previamente validadas jurídica, técnica y socialmente.

En Zapopan se aplican tarifas progresivas, es decir, conforme el valor fiscal del predio aumenta, la tasa aplicable al “excedente” también crece.

Tabla 1.2

Valores y Tasas a aplicar para calcular el impuesto Predial en Zapopan

Límite Inferior	Límite Superior	Cuota Fija	Tasa aplicable (sobre excedente)
0.01	620,100.00	-	0.00023
620,100.01	944,864.00	142.63	0.00023
944,864.01	1,304,860.00	217.33	0.0002495
1,304,860.01	1,875,923.00	307.15	0.0002691
1,875,923.01	2,680,270.00	460.83	0.0002886
2,680,270.01	3,707,349.00	692.97	0.0003082
3,707,349.01	5,158,931.00	1,009.52	0.0003277
5,158,931.01	7,642,490.00	1,485.21	0.0003473
7,642,490.01	12,643,390.00	2,347.76	0.0003668
12,643,390.01	26,960,590.00	4,182.10	0.0003864

26,960,590.01	71,716,206.00	9,714.27	0.0004059
71,716,206.01	174,033,618.00	27,880.58	0.0004255
174,033,618.01	437,096,000.00	71,416.64	0.000445
437,096,000.01	1,251,787,029.00	188,479.40	0.0004646
1,251,787,029.01		566,984.86	0.0004841

Fuente: Catastro Municipal Zapopan Jalisco

2.7 Status del predial en los Municipios del Estado de Querétaro

El Impuesto Predial como lo hemos venido cometnado, grava el valor de los predios con construcción y sin, rústicos y urbanos; considerando que los predios los podemos identificar como los terrenos, las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan parte integrante del mismo.

En el Estado de Querétaro, se utiliza la siguiente formula para determinar el valor de los predios, considerando que se utilizan los valores vigentes al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

Tabla 1.3

Tarifas impuesto predial en el Estado de Querétaro

Tipo	Tarifa A	Tarifa B
Pedio Urbano edificado	1.0	1.6
Pedio Urbano Baldío	1.5	8
Pedio Rustico	0.9	1.2

Pedio de fraccionamiento en proceso de ejecución	1.0	1.6
Pedio de reserva urbana	0.9	1.4
Pedio de Producción Agrícola, con dominio pleno que proventa de ejido	Tarifa Única 0.2	

Fuente: Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro 2025

2.7.1 Predial en el Municipio de Querétaro

El municipio de Querétaro se encuentra dentro de los municipios con mayor nivel de recaudación del impuesto Predial, ocupa el tercer lugar a nivel nacional.

Dentro de sus estrategias exitosas se encuentran las siguientes:

- Modernización catastral con tecnología, drones y catastros digitales
- Plataformas de pago digitales
- Incentivos fiscales, descuentos por pronto pago

El impuesto predial representa el 47% de ingresos propios del Municipio.

Tabla 1.4

Valores y Tasa a Aplicar para el pago del Impuesto Predial Municipio de Querétaro

NÚMERO DE RANGO	RANGO DE VALORES		CUOTA FIJA EN PESOS	FACTOR APLICABLE SOBRE EL
	INFERIOR	SUPERIOR		

				EXCEDENTE DEL LIMITE INFERIO
1	0.01	91,999.99	336.57	0.001013359
2	92,000.00	116,427.72	429.8	0.004873704
3	116,427.73	147,341.48	548.85	0.00491792
4	147,341.49	186,463.42	700.88	0.004962536
5	186,463.43	235,972.97	895.02	0.005007558
6	235,972.98	298,628.23	1142.95	0.005052987
7	298,628.24	377,919.65	1459.54	0.00509883
8	377,919.66	478,264.44	1863.84	0.005145088
9	478,264.45	605,252.66	2380.12	0.005191765
10	605,252.67	765,958.64	3039.41	0.005238866
11	765,958.65	969,335.08	3881.33	0.005286395

12	969,335.09	1,226,711.79	4956.46	0.005334355
13	1,226,711.80	1,552,426.87	6329.4	0.00538275
14	1,552,426.88	1,964,625.44	8082.64	0.005431584
15	1,964,625.45	2,486,270.48	10321.53	0.00548086
16	2,486,270.49	3,146,422.10	13180.59	0.005530584
17	3,146,422.11	3,981,856.41	16831.62	0.00558076
18	3,981,856.42	5,039,114.26	21493.98	0.00563139
19	5,039,114.27	6,377,093.97	27447.81	0.00568248
20	6,377,093.98	8,070,332.49	35050.85	0.005734033
21	8,070,332.50	10,213,157.71	44759.94	0.005786054
22	10,213,157.72	12,924,943.37	57158.44	0.005838547
23	12,924,943.38	16,356,759.17	72991.33	0.005891516

24	16,356,759.18	20,699,786.69	93209.93	0.005944965
25	20,699,786.70	999,999,999.00	119020.08	0.005994565

Fuente: Ley de Ingresos 2025 Municipio de Querétaro

En los últimos años, se ha tenido un incremento considerable en el Presupuesto de Ingresos en el rubro del predial, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 1.5

Tabla de Presupuesto de Ingresos por concepto de Predial en los últimos 10 años

Año	Monto	Porcentaje de Aumento	Claves Catastrales	Población
2015	\$ 469,031,576.00		239,011	878,931
2016	\$ 611,496,276.00	23%		
2017	\$ 708,186,054.00	14%		
2018	\$ 800,320,144.00	12%		
2019	\$ 895,000,000.00	11%		
2020	\$ 980,025,000.00	9%	305,361	1,049,977
2021	\$ 994,187,684.00	1%		
2022	\$ 1,100,000,000.00	10%		
2023	\$ 1,330,000,000.00	17%		

2024	\$ 1,600,000,000.00	17%	375,408	1,146,640
2025	\$ 1,642,000,000.00	3%		

Fuentes: Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro e INEGI

El aumento del presupuesto en el rubro del Impuesto Predial, en los últimos 10 años es del 350%, y el aumento de la población en estos mismos años según datos del INEGI es del 30%. La relación incremento poblacional vs el incremento en el presupuesto del predial no es equiparable, todos los años los gobiernos han hecho alusión de que no aumenta el costo del Impuesto, pero lo que se modifica son las tablas de valor, los contribuyentes puntuales y responsables siempre lo serán, razón por la cual el Municipio sigue teniendo una excelente recaudación aún cuando el aumento del porcentaje sea considerable.

3. METODOLOGÍA

El tributo históricamente se ha manejado de diferentes maneras, por eso es importante para entender el contexto en la actualidad del tema, investigar los antecedentes históricos y en un orden cronológico ir revisando como ha ido evolucionando en las diferentes culturas, de ahí adentrarnos mas específicamente al contexto nacional, cuales son los casos de éxito de recaudación y cuales fueron las estrategias llevadas a cabo, concluyendo con el Municipio de Querétaro.

La metodología de investigación presentada en esta tesis se enfoca en el análisis del impuesto predial en el municipio de Querétaro, abarcando tanto aspectos cuantitativos como cualitativos para ofrecer una comprensión integral del tema. Esta investigación tiene como propósito examinar cómo el impuesto predial impacta en la vida de los ciudadanos, identificar las percepciones de la población sobre este tributo y evaluar las políticas fiscales implementadas por las autoridades locales.

Se llevara a cabo un Diagnostico de las principales limitaciones actuales en la recaudación del impuesto, evaluando experiencias nacionales exitosas en materia de recaudación.

3.1 Metodología de la investigación

El estudio del Predial en el Municipio de Querétaro conlleva una investigación documental y descriptiva.

Documental puesto que se utilizaran fuentes secundarias (leyes y artículos), con el objetivo de analizar y sintetizar los datos de manera correcta, analizando y sintetizando la información recabada, para con esto poder elaborar la hipótesis y conclusiones. Revisando la historia, cultura, economía y demografía de Querétaro.

Descriptiva en los supuestos del análisis de variables y características del cobro del impuesto en los diferentes rubros, tasas y bases. Este nos permite examinar las características de la población y las relaciones entre diferentes variables. Este diseño facilita la recopilación de datos a gran escala, representando diversos sectores de la comunidad

3.2 Diseño de la investigación

Este proyecto se realizara mediante una investigación mixta la cual permitirá una comprensión profunda del municipio de Querétaro, combinando datos estadísticos con perspectivas cualitativas de la comunidad y características sociales de la misma.

Se recopilaran datos analizando documentos gubernamentales y estadísticas de instituciones locales.

La metodología cuantitativa utilizada en esta tesis tiene como objetivo analizar de manera sistemática diversas variables relacionadas con el municipio de Querétaro. Este enfoque se fundamenta en la recolección y análisis de datos numéricos, permitiendo establecer patrones, tendencias y relaciones estadísticas que contribuyan a una mejor comprensión de la realidad social, económica y demográfica de la región.

La metodología cualitativa busca obtener una comprensión profunda de las actitudes, creencias y comportamientos de los ciudadanos con respecto al uso del Impuesto Predial, así como los aspectos que afectan su percepción sobre la transparencia y el uso de los recursos recaudados. Se busca identificar las implicaciones sociales y económicas que esta figura tributaria tiene en diferentes sectores de la población y su relevancia en la vida comunitaria.

3.3 Instrumentos a trabajar

Para el Enfoque Cuantitativo: Se diseñará un cuestionario estructurado con preguntas cerradas, que permita recoger datos sobre diferentes aspectos del impuesto predial, tales como la percepción sobre su equidad, la satisfacción con los servicios públicos financiados por este impuesto y la disposición a pagar.

Para el Enfoque Cualitativo: Se realizarán entrevistas semiestructuradas y se formarán grupos de enfoque. Las entrevistas permitirán explorar en profundidad las opiniones y experiencias de los participantes. Los grupos de enfoque facilitarán la discusión sobre el impacto del impuesto predial, generando una interacción que enriquecerá la información.

4. RESULTADOS

En lo que respecta al análisis de la Ley Hacendaria de los Municipios de Querétaro, se propone hacer dos modificaciones en el artículo 19.

II. Predio Urbano: el que se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

a) Se ubique dentro de los límites de un centro de población, de conformidad a la normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano. b) Cuenten como mínimo con dos servicios de infraestructura urbana. c) Se ubique fuera de un centro de población, pero se destine a fines diversos de la explotación agropecuaria o forestal, tales como industrias, campos deportivos, fincas de recreo, hoteles y otros similares; (Ley Hacendaria de los Municipios de Querétaro, 2025)

PROPUESTA

II. Predio Urbano: el que se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

a) Se ubique dentro de los límites de un centro de población, de conformidad a la normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano. b) Cuenten como mínimo con dos servicios de infraestructura urbana. c) Se ubique fuera de un centro de población, pero se destine a fines diversos de la explotación agropecuaria o forestal, tales como industrias, campos deportivos, fincas de recreo, hoteles y otros similares; d) Se ubique dentro de los límites de un centro poblacional pero su uso siga siendo agrícola, hasta en tanto el destino del predio se vea directamente relacionado con el aprovechamiento urbano.

IV. "Predio urbano edificado: el que contenga construcciones permanentes o en proceso, cuyo valor catastral de dichas construcciones represente por lo menos un diez por ciento del valor catastral del terreno. No se considerarán

como construcción, para efectos de este artículo, las bardas perimetrales; Para efectos de esta fracción, también se consideran predios urbanos edificados, independientemente de la superficie de construcción que tengan, los que se destinen y así se acredite, para los siguientes fines: a) Campos o instalaciones deportivas permanentes. b) Actividades agrícolas, pecuarias o piscícolas permanentes. c) Actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios permanentes, que cuenten con licencia de funcionamiento municipal vigente para esa actividad. d) Casa habitación permanente. e) Unidades sujetas a régimen de condominio; (Ley Hacendaria del los Municipios de Querétaro, 2025)

PROPUESTA

IV. *“Predio urbano edificado: el que contenga construcciones permanentes o en proceso, cuyo valor catastral de dichas construcciones represente por lo menos un diez por ciento del valor catastral del terreno. No se considerarán como construcción, para efectos de este artículo, las bardas perimetrales; Para efectos de esta fracción, también se consideran predios urbanos edificados, independientemente de la superficie de construcción que tengan, los que se destinen y así se acredite, para los siguientes fines: a) Campos o instalaciones deportivas permanentes. b) Actividades agrícolas, pecuarias o piscícolas permanentes. c) Actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios permanentes, que cuenten con licencia de funcionamiento municipal vigente para esa actividad. d) Casa habitación permanente. e) Unidades sujetas a régimen de condominio; f) Instalaciones con fines culturales permanentes.*

Estas dos propuestas van relacionadas a la legitimidad social, todas estas personas que se ven afectadas por el crecimiento de la ciudad y que su ingreso

principal sigue siendo el agrícola, si el predio se considera como urbano el valor de su predial incrementa de manera considerable. En tanto la propuesta de instalaciones para actividades culturales, generara tejido social en las comunidades, colonias y asentamientos, no olvidando que esta parte ha estado un poco olvidada por los Gobiernos en turno.

El problema de los inmuebles intestados, aquellos cuyos propietarios no han dejado un testamento que determine su herencia, presenta desafíos significativos para los contribuyentes en el municipio de Querétaro. Muchos de estos inmuebles carecen de un propietario claro y, en consecuencia, sus ocupantes o herederos enfrentan dificultades no solo legales, sino también económicas, especialmente en lo que respecta al pago del impuesto predial. Esta propuesta busca establecer un programa de apoyo orientado a facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria en estos casos, promoviendo la regularización de la tenencia de la propiedad y mitigando la carga económica sobre los contribuyentes. Bajo las siguientes estrategias.

- 1) Implementar un programa de exención temporal del pago del impuesto predial para inmuebles intestados, aplicable durante un periodo determinado (dos a tres años), mientras los ocupantes trabajan en la regularización de la propiedad.
- 2) Esta exención se concederá bajo la condición de que se presente un plan de acción para la regularización del inmueble.
- 3) Ofrecer opciones de pago flexible para aquellos que deseen regularizar la propiedad, permitiendo pagar el impuesto predial acumulado en plazos accesibles para facilitar la carga financiera.
- 4) Proporcionar descuentos por pago anticipado o por la regularización del inmueble en un periodo específico

La propuesta de apoyo en el impuesto predial para inmuebles intestados busca no solo aliviar la carga económica de los contribuyentes que enfrentan dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales, sino también fomentar la regularización de la propiedad y asegurar que más inmuebles se integren al sistema tributario formal. Con ello, se espera promover una mayor justicia social y equidad fiscal en el municipio de Querétaro, garantizando que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios que brinda una tenencia de propiedad legal y regularizada.

Para el tema de la población reto, esa que nunca ha querido involucrarse en el pago de contribuciones se propone un presupuesto participativo. La implementación de este programa, impulsaría la cultura tributaria con el fin de fomentar la participación activa de la ciudadanía, mediante la armonización de una serie de factores.

Esta propuesta promueve la participación de los ciudadanos, a través de la cual la población del municipio elige algunas de las propuestas de obras públicas a realizarse en un ejercicio fiscal con un porcentaje del total recaudado. El candado para ser parte de la participación es el pago del predial, una vez que se haya acreditado el pago de este, se podrá participar en la encuesta.

Al día de hoy existe la convocatoria por parte del Municipio de Querétaro para integrar consejos de Participación Ciudadana, en donde exponen la obra social, son abiertas a los ciudadanos del Municipio, y muchas veces muy dirigidas a la sociedad afín al gobernante. La diferencia de la propuesta hecha en este estudio es que esta participación será 100% libre, genuina y dirigida a toda la población.

CONCLUSIONES

El Municipio de Querétaro, tiene una excelente recaudación, los contribuyentes cumplen puntual y responsablemente con su obligación. En los últimos años, la perspectiva de la ciudadanía hacia los Gobiernos ha cambiado por diversas circunstancias y es mas eséptica, pero aún así la población del Municipio de Querétaro sigue cumpliendo con sus obligaciones.

Querétaro muestra fortaleza en ingresos propios y equilibrio presupuestal, lo que indica una base fiscal relativamente sana; La administración municipal reconoce que su estabilidad financiera descansa en los recursos propios, entre ellos el predial. En 2025, reportes de avance señalan una recaudación de 1,411 millones de pesos por predial al 12 de junio, superando la meta anual prevista en Ley de Ingresos, indicio de una excelente respuesta ciudadana.

Durante los últimos años, el Municipio de Querétaro se ha posicionado en los primeros lugares en recaudación en México, y ha sido ejemplo y reconocido por esta labor, esta buena participación sin duda es consecuencia gran parte de la ciudadanía pero no podemos dejar atrás al Gobierno, la decisión de pagar el predial no depende únicamente de la capacidad económica, sino también de la confianza en las autoridades, la percepción de justicia fiscal, la claridad en la información y el sentido de corresponsabilidad comunitaria. Al mejorar la relación gobierno-ciudadanía y aumentar la percepción de legitimidad, se logra una mayor cultura contributiva, reduciendo morosidad y elevando los ingresos municipales de manera sostenible.

Con el paso de los años, y todos los problemas que nos hemos enfrentado como sociedad, económicos, sociales, ideológicos, culturales, la población es cada

vez mas espectral de los políticos y de que las finanzas públicas sean sanas, equitativas e igualitarias. Los ciudadanos que cumplen con sus contribuciones cada año, lo seguirán haciendo aún cuando estén pasando por alguna situación, es una forma de pensar y de actuar.

La cultura modela las identidades de las personas y refuerza la cohesión social, por ello su importancia y trascendencia de que el Gobierno apoye con estos incentivos.

Se cumple con la hipótesis planteada ya que se busca la legitimidad social y la igualdad en las propuestas planteadas, siempre buscando que la relación gobierno – ciudadanía sea transparente y legítima.

La presente investigación, abordada desde un enfoque social, ha permitido desentrañar las complejas interacciones entre la política fiscal y la realidad cotidiana de los habitantes. A través del análisis cuantitativo y cualitativo, se ha evidenciado que el impuesto predial no es solo una obligación tributaria, sino un elemento que incide profundamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en su percepción sobre la gestión pública.

En primer lugar, los resultados obtenidos revelan que existe una valoración mixta del impuesto predial por parte de los ciudadanos. Muchos reconocen su importancia como fuente de financiamiento para servicios públicos esenciales, como la educación, salud y desarrollo urbano. Sin embargo, también se identifican preocupaciones respecto a la equidad en la distribución de la carga tributaria y la percepción de que los recursos no siempre se utilizan de manera transparente o eficiente. Esta desconexión entre el pago del impuesto y los beneficios visibles que los ciudadanos reciben puede generar desconfianza en las instituciones públicas y una resistencia al cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Adicionalmente, los hallazgos cualitativos reflejan que las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica son las más afectadas por la

carga del impuesto predial. Las desigualdades en el acceso a servicios y la infraestructura urbana se hacen más evidentes en estas poblaciones, lo que plantea la necesidad de políticas que contemplen una mayor justicia social en la recaudación y distribución de recursos. Este contexto resalta la importancia de implementar un sistema de gestión fiscal que no solo busque maximizar la recaudación, sino que también promueva la equidad y la inclusión.

La educación fiscal y la participación ciudadana son fundamentales para construir una cultura de cumplimiento tributario que no se base únicamente en la obligación, sino en la comprensión y el compromiso con el desarrollo comunitario.

En conclusión, el impuesto predial en el municipio de Querétaro representa un tema multifacético que requiere una atención integral. Las políticas públicas deben orientarse a mejorar la percepción ciudadana mediante la transparencia.

REFERENCIAS

Fernández, J. (2020). El municipio en México a cinco siglos de su aparición. En: C. Reta y J. Mendoza (Coord.), 500 Años de la Fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas, (pp. 47-68). Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

González, D. (2011). El municipio en México. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republicajuridica-admin/article/view/437/397>

Flores, Ernesto (1982) Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa

De Bernardo, José Manuel y Martínez, Enrique (1996) El Municipio en la España Moderna. España, Universidad de Córdoba

Treviño, Héctor. (1997) La Historia de México Nuevo León, México, Castillo.

Ochoa, Moises (1955) La Reforma Municipal, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Marichal, Carlos. Los Orígenes del Sistema Fiscal en México (2003) Los Orígenes del Sistema Fiscal en México.

Marichal Carlos (2003) Los Orígenes del Sistema Fiscal en México del Imperio Azteca al Imperio Español, 1era Conferencia para la Exposición de “Historia de los impuestos en México” Sistema de Administración Tributaria, SHCP, 2 de marzo de 2003. <https://carlosmarichal.colmex.mx/finanzas-coloniales/Origenes%20del%20sistema%20fiscal.pdf>

Mejía, Raúl (2014) Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXII Legislatura ,Volumen 6, 115-150.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana "Nuestra Constitución", en Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano Distrito Federal, México, núm 23, Secretaría de Gobernación, artículos 122 al 155, 1991

Andrade, E. (2006). Derecho municipal. Oxford. México.

Lopez Ismael, (1987) Evolución y Perspectiva de la modernización catastral en México, Banobras, num 58

H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. (2018). 500 Años del Municipio en México.
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/500an_mun_mex.pdf

María - Hernández, A. (2003). Derecho municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf> , Septiembre 2025.

<https://catastro.hermosillo.gob.mx/>. Septiembre 2025

<https://www.zapopan.gob.mx/tag/direccion-de-catastro/> Septiembre 2025

<https://portalfiscal.municipiodequeretaro.gob.mx/CONAC/index.php>

<https://queretaro.gob.mx/prontuario-2025> Septiembre 2025