

Situación actual del catastro y el impuesto predial en Cuernavaca

Constanza Cecilia Noriega Curtis

INTRODUCCIÓN:

El objetivo de este informe es dar a conocer sobre la situación actual del catastro y el impuesto predial en Cuernavaca incluyendo el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles (ISABI) y su correspondiente rendición de cuentas. Del mismo modo se trata de establecer una relación entre los impuestos y algunos aspectos fundamentales del desarrollo urbano, como sería la inversión en infraestructura y servicios o la expansión de los asentamientos humanos.

Asimismo se desearía revisar si existe alguna relación entre política fiscal y acciones urbanas dentro del municipio junto a la participación de la ciudadanía para la aplicación de recursos derivados del tributo a la propiedad, considerando que ello podría conducir a una mayor recaudación y promoción más racional de crecimiento urbano tomando en cuenta la infraestructura y equipamiento de la ciudad al tiempo de minimizar la ocupación espacial informal o mayor equidad en cuanto a su distribución en el territorio.

La mayor parte de la información y datos con los que se cuenta para el presente análisis fueron obtenidos por el Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas A.C. a través de solicitudes realizadas al Ayuntamiento de Cuernavaca por medio de las instancias de "Transparencia", debido a que no hay información de otras fuentes ni se encuentran en plataformas de gobierno abierto.

Para contextualizar el análisis en Cuernavaca se hace referencia a la normatividad vigente tanto de carácter estatal como municipal relativa al impuesto predial, así como algunos aspectos de la participación ciudadana.

INFORMACIÓN DE BASE

Se ha buscado verificar los padrones típicos en relación al grado de cobertura del catastro, fundamentos para la formación del valor catastral como base del impuesto predial y nivel de recaudación de impuesto predial junto con el ISABI, pero la realidad es que no existe una base consistente ni se divulgan las estadísticas sobre estos indicadores y difícilmente se obtiene respuesta cuando se solicita expresamente. Tampoco hay registros claros en lo que se refiere a áreas de crecimiento sobre suelo social sea ejidal o comunal, asentamientos irregulares o informales en áreas federales y las no aptas para su ocupación; tampoco se encuentran indicadores del grado de precisión de las valuaciones utilizadas para fines tributarios. En síntesis, se carece de información básica y elemental para

evaluar y apreciar la recaudación fiscal a la propiedad o posesión de inmuebles ni a la aplicación y destino de los recursos ingresados a la Tesorería Municipal por estos conceptos.

EL IMPUESTO PREDIAL Y EL CATASTRO

El impuesto predial es una de las fuentes importantes de financiamiento municipal, con la peculiaridad de que no es requisito que esté “etiquetado” o precisamente vinculado a un destino particular, por lo que se pierde la relación entre los recursos obtenidos y su aplicación en obra pública o servicios del municipio ya sea en áreas urbanas o rurales.

Se parte de la premisa de que, si se pudiera conocer el comportamiento de la recaudación fiscal por concepto de impuesto predial en Cuernavaca, sería más factible crear una base de aceptación por parte de la ciudadanía para para cumplir con esta obligación fiscal y que ella realice su pago oportunamente teniendo la certeza de que estos recursos serán orientados y aplicados de mejor manera, al sostenimiento de la ciudad para brindar servicios de mejor calidad.

ANTECEDENTES

Parece pertinente hacer algunas breves precisiones sobre los impuestos y el origen histórico de este en particular, a fin de comprender por qué tiene tanta importancia y deben ser aceptados y pagados puntualmente por la ciudadanía para que la autoridad municipal tenga capacidad de gestión y operatividad.

Desde lo conceptual, se entiende por impuesto al valor económico y monetario que deben pagar los ciudadanos contribuyentes destinados a financiar las operaciones y funcionamiento del Estado con lo que éste se ve obligado a garantizar la prestación de servicios que tienen el carácter de públicos. Esta carga obligatoria es ejercida por las autoridades.

Los impuestos son coercitivos, es decir, son fijados unilateralmente por el estado ejerciendo una limitación a la capacidad de adquisición de los consumidores. Se deben destinar sin ninguna especificación a atender necesidades y requerimientos colectivos o bien a sufragar los gastos generales y de operación del mismo estado. Por ello, los impuestos que se analizan no están destinados o etiquetados a un fin específico.

El término catastro se origina del latín *capistratum*, fusionando los vocablos *capitum* y *registrum* que significan registro de parcelas gravables. Los registros catastrales constituyen la base sobre la cual se calculan y establecen los impuestos a la propiedad o posesión de un inmueble; de ahí la importancia de que sean exactos y se mantengan actualizados.

En consecuencia, el impuesto predial corresponde a una carga económica sobre la posesión o propiedad de un bien inmueble o parcela gravable. Sus elementos constitutivos corresponden a: sujeto, objeto, fuente, base, cuota y tasa.

a) Sujeto. Pudiendo ser sujeto activo y/o sujeto pasivo. Se identifica como sujeto activo a aquel que ostenta el derecho de exigir el pago de tributos. En este caso es la autoridad municipal, a través de la Tesorería.

b) Objeto. Está constituido por la actividad o bien material que la Ley identifica como el motivo del gravamen, a partir del objeto se genera el impuesto. El objeto es cada bien inmueble.

c) Fuente. Se refiere al monto de los bienes o riqueza de persona física o moral a las que se les aplica el valor que constituyen las cantidades requeridas para el pago de impuestos. Cada bien inmueble se equipara a capital.

d) Base. Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto, En este caso son los bienes inmuebles con sus características de dimensión, ubicación, servicios, etc.

f) Cuota. Es la cantidad en dinero que percibe la unidad tributaria, y que se fija en cantidades absolutas. En caso de que la cantidad de dinero percibida sea como porcentaje por unidad entonces se está hablando de tasa.¹

Desde la perspectiva histórica, y de manera muy sucinta se apunta que algunos referentes indican que tras la fundación de Tenochtitlán (1325), los aztecas impusieron el pago de tributos a los territorios conquistados, contando con un aparato administrativo fiscal integrado por un Chihuacóhuatl (similar a una estructura hacendaria) y un Hueycalpique, equiparable a un tesorero apoyado por numerosos recaudadores.

En la época virreinal se aplicaron varios impuestos relacionados con el suelo y a las obras de empedrado de calles y caminos; posteriormente se impusieron a obras como los acueductos y fuentes, con otros impuestos específicos.

En la época independiente inició la definición de valores del suelo por zonas de la Ciudad de México y por ejemplo, se asignó un valor de 100 reales la vara cuadrada en la calle de Plateros, hoy calle de Francisco I. Madero.

Con la Constitución de 1857 se establece, en el Artículo 131, que “Es obligación de todo mexicano, contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado o municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

En febrero de 1881 se integró la primera Comisión de Catastro, con objeto de elaborar una ley y su reglamento. Quince años después se integró el primer catastro mexicano, derivado de una ley que ordenaba la formación (en el Distrito Federal), de un catastro geométrico y parcelario basado en dimensiones, valores de suelo y avalúo de edificaciones.

Esta práctica se extendió a las demás entidades federativas y así empezó el registro de parcelas, descripción de las propiedades y sus transformaciones y el establecimiento de su valor para determinar el monto de impuesto aplicable. ²

En tiempos recientes, en el año 1983, mediante las reformas al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana y su repercusión en el artículo 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de Morelos, se establecieron las facultades de los gobiernos municipales para percibir impuestos y contribuciones, al tiempo que se otorgó autoridad a la legislatura estatal para la aprobación de las denominadas “tablas de valores unitarios de suelo y construcciones”, mismas que constituyen el referente para la tasación de impuesto predial.

Desde fines del año 1999, con las reformas y adiciones a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, los ayuntamientos quedaron legalmente facultados para recaudar tanto los impuestos prediales como los correspondientes a la adquisición de bienes inmuebles (ISABI), al igual que los derechos por aprobación, autorización y supervisión de fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales. Todos ellos relativos a la propiedad inmobiliaria.

La última reforma a la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos data de marzo de 2017. En ella, mediante el Artículo 32 se define el “período de formación” de los predios, basado en la información que se recaba para formar la inscripción primaria conteniendo: ubicación, colindancias, extensiones, dimensiones y linderos, números de cuenta de entero al impuesto predial, descripción y extensión de las construcciones, valor aproximado, así como nombre y domicilio del propietario. Este período de formación concluye con la depuración de los datos aportados en la inscripción primaria completándose con la planificación de cada región catastral y con los avalúos individuales de sus respectivos predios.

Mediante el Artículo 35 se identifica, valúa y registra catastralmente la región, con lo que se pasa al segundo período o de “conservación”. Este período tiene por objeto mantener actualizada la información, en todos los registros catastrales, en lo concerniente a los bienes inmuebles, dado que generalmente se encuentran sujetos a subsecuentes cambios en sus aspectos, físicos, jurídicos y/o económicos.

Asimismo, la referida Ley, establece la obligación para todos los contribuyentes, notarios y corredores públicos, de manifestar los cambios a las propiedades a causa de actos o hechos jurídicos que hayan de apreciarse en registros catastrales.

Ello constituye la base impositiva correspondiendo a las áreas recaudatorias de ingresos municipales el vincularse y obtener información del “Catastro Municipal” respecto a modificaciones catastrales y retroalimentarle con cualquier manifestación de pago hecha por el contribuyente.

En el Estado de Morelos, el impuesto predial se funda en la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, misma que tuvo su última reforma en enero de 2020. El Artículo *93Ter establece que *“Están obligados al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo las personas físicas y morales que sean **propietarias** del suelo y construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los **poseedores** también están obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca propietario o el derecho de propiedad sea controvertible”*.

Nótese la importancia de ese artículo ya que cualquier propietario o poseedor de inmueble está obligado a pagar su impuesto predial, lo que incluye, por tanto, al denominado “suelo social” (ejidos y comunidades). Sin embargo, esto se vuelve controvertible por cuanto la Ley Agraria vigente no hace referencia al impuesto predial. Esta ley solamente en su Artículo 86 establece que la primera enajenación de parcelas a personas ajenas al núcleo de población sobre las que se hubiera adoptado el dominio pleno será libre de impuestos o de derechos federales para el enajenante. Por esta situación, un gran número de posesionarios de lotes urbanos sobre suelo social no cumplen con la obligación del pago de impuesto predial.

EL CATASTRO Y EL IMPUESTO PREDIAL EN CUERNAVACA

En este recuento resalta que el Reglamento del Catastro del Municipio de Cuernavaca³ data de 2013, sin haberse actualizado y armonizado con la Ley estatal por lo que quedan vacíos e incertidumbres para la apropiada aplicación de la normatividad.

De acuerdo con la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos vigente desde 2017, como se indicó más arriba, la administración municipal está obligada a revisar y actualizar las tablas de valores unitarios cada dos años en tanto que la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado es la entidad responsable de vigilar el cumplimiento de la disposición.

Lamentablemente ha habido omisiones en el cumplimiento cabal de esta ley por parte de ambas instancias; no se ha cumplido con realizar las actualizaciones periódicas de valores catastrales oportunamente ni se procede a realizar la fiscalización de los cobros correspondientes o cabal recaudación fiscal.

Por otra parte, la Auditoría Superior de Fiscalización tampoco publica resultados ni evaluaciones sobre tablas de valores catastrales municipales o de la fiscalización que le corresponde. Por ejemplo, en 2019 se realizó una auditoría especial de la Hacienda Pública Municipal correspondiente a la cuenta pública del año 2018, pero solamente se tomaron en cuenta Fondos Federales y Estatales “respetando los acuerdos con la Auditoría Superior de la Federación”⁴, no se fiscalizaron los ingresos propios municipales.

A causa de las omisiones de las diversas instancias de gobiernos municipal y estatal, así como a la oposición social, no se ha dado cumplimiento a las actualizaciones de valores ni a las metas de recaudación fiscal.

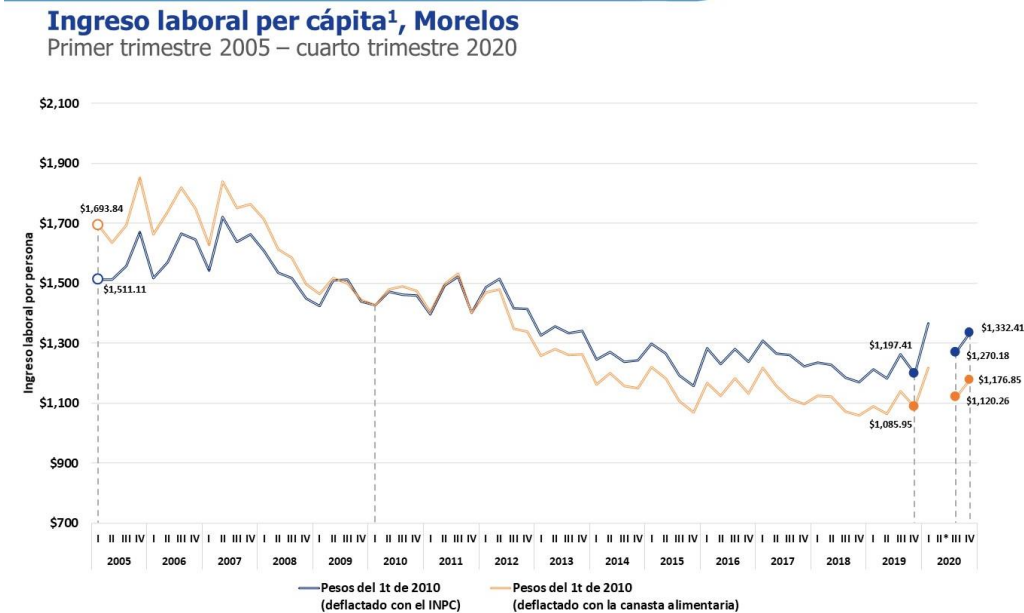
En los años 2012 y 2015 cuando la autoridad municipal de Cuernavaca realizó el ejercicio de actualizar la tabla de valores catastrales, acabó enfrentando a sendos movimientos sociales que se opusieron a la actualización de la tabla de valores catastrales y al pago de ellos.

Por ejemplo, en octubre de 2012 el “Comité de Colonias en Lucha”, se pronunció en contra del cobro anticipado del predial y servicios públicos municipales, aludiendo la falta de rendición de cuentas claras sobre recaudación y aplicación de recursos públicos. Asimismo, argumentó que sería ilegal cobrar por adelantado los servicios públicos que habrían de ser prestados por una administración pública entrante que aún no estaba en funciones.

De manera similar, en diciembre de 2015, la Asociación Cívica Morelense “Gustavo Alejandro Salgado Delgado” rechazó el incremento al impuesto predial y del pago de servicios públicos municipales, argumentaron que se proponía un incremento de hasta 200 por ciento⁵.

En cierta medida es comprensible la oposición al incremento del impuesto predial por parte de algunos sectores de la población de Cuernavaca, ya que, al analizar datos económicos, particularmente los de ingreso laboral (formulados por el CONEVAL⁶) en el Estado de Morelos puede apreciarse la tendencia de descenso desde 2007 hasta 2019 como se observa en la siguiente gráfica. (Gráfica 1)

Gráfica 1. Ingreso laboral per cápita, Morelos



Fuente: CONEVAL

Frente a una menguante capacidad adquisitiva de los ingresos laborales, el incremento de impuestos no sólo es impopular, sino que efectivamente merma el nivel de vida de los habitantes.

VALORES CATASTRALES EN CUERNAVACA

La tabla de valores catastrales que se utiliza actualmente data de junio de 2007, misma que fue propuesta desde 2006 en la 29ª Sesión Ordinaria de la Junta Local Catastral (organismo auxiliar para el desarrollo de las funciones de la Dirección de catastro). Dicha table de valores, fue publicada en el Decreto 351 de 2007⁷ con 32 regiones catastrales, con sólo un vago referente indicativo de las áreas que abarca cada región y los valores mínimos y máximos aplicables a los inmuebles para su valuación. Es decir, la table es imprecisa tanto en lo geográfico como en los rangos de valores asignados.

La tabla que se presenta a continuación, misma que actualmente utiliza el Ayuntamiento de Cuernavaca, incluye otras “regiones” numeradas de la 33 a la 38 incorporando colonias o áreas no explicitadas en la tabla del Decreto referido, así como otras de reciente fundación.

Las 38 regiones se relacionan como las ostenta actualmente la Dirección General de Ingresos, Recaudación, Impuesto Predial y Catastro (Dirección de Catastro) dependiente de la Tesorería Municipal. (Tabla 1)

Tabla 1. Regiones catastrales de Cuernavaca

REGION	COLONIAS O EXTENSIÓN	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
1	HIDALGO A PALMAS	\$ 1,500.00	\$ 3,296.00
2	CALVARIO MERCADO HIDALGO	\$ 1,000.00	\$ 4,000.00
3	CALVARIO MERCADO HIDALGO	\$ 800.00	\$ 3,000.00
4	PAL. CORTÉZ JUAREZ HUMBOLDT	\$ 800.00	\$ 3,000.00
5	LA PRADERA CAROLINA OBREGÓN	\$ 700.00	\$ 3,000.00
6	SAN ANTÓN	\$ 600.00	\$ 1,708.00
7	ACAPANTZINGO CHAPULTEPEC	\$ 680.00	\$ 2,480.00
8	LAS PALMAS CHIPITLÁN	\$ 688.00	\$ 2,852.00
9	TEOPANZOLCO LA ESTACIÓN	\$ 800.00	\$ 2,800.00
10	VISTA HERMOSA DELICIAS	\$ 800.00	\$ 3,520.00
11	REFORMA VISTA HERMOSA	\$ 1,064.00	\$ 3,428.00
12	JIQUILPAN	\$ 800.00	\$ 2,500.00
13	TLALTENANGO TUNEL	\$ 1,200.00	\$ 2,232.00
14	LA PRADERA	\$ 1,120.00	\$ 2,500.00
15	RANCHO TETELA	\$ 600.00	\$ 2,000.00

16	PALMIRA	\$ 600.00	\$ 2,712.00
17	LOMAS DE CORTÉS	\$ 600.00	\$ 2,120.00
18	DELICIAS BARONA	\$ 480.00	\$ 1,040.00
19	RANCHO CORTÉS	\$ 600.00	\$ 3,000.00
20	SANTA MARÍA	\$ 600.00	\$ 1,752.00
21	CHAMILPA	\$ 560.00	\$ 2,000.00
22	OCOTEPEC	\$ 400.00	\$ 1,200.00
23	AHUATEPEC	\$ 400.00	\$ 2,200.00
24	TABACHINES	\$ 600.00	\$ 4,400.00
25	FLORES MAGON REVOLUCIÓN	\$ 600.00	\$ 1,880.00
26	ESTRADA CAGIGAL	\$ 600.00	\$ 1,616.00
27		No existe (sic)	
28	INTERNADO PALMIRA	\$ 600.00	\$ 1,000.00
29	ALTA VISTA	\$ 400.00	\$ 1,500.00
30	ACAPANTZINGO	\$ 600.00	\$ 2,480.00
31	MINA 5 Y PILARES	\$ 600.00	\$ 1,500.00
32	LAGUNILLA	\$ 200.00	\$ 320.00
33	DEL BOSQUE, LOMAS DEL SOL, LOMAS TETELA	No están en el Decreto y no se tiene información de valores, sin embargo existen inmuebles catastrados y algunos que si pagan impuesto predial.	
34	TETELA DEL MONTE, AHUATLÁN TZOMPANTLE, TZOMPANTLE NORTE Y SUR, LA TRANCA, AHUATLÁN		
35	EL POLVORÍN, LÁZARO CÁRDENAS, ADOLFO LÓPEZ MATEOS, AMPLIACIÓN LÁZARO CÁRDENAS, LOMA BONITA, PAROTA		
36	LA UNIÓN		
37	EJIDO DE ACAPANTZINGO		
38	AMPLIACIÓN SATÉLITE, EMILIANO ZAPATA, LAS GRANJAS, AMPLIACIÓN CHAPULTEPEC		

Fuente: Información de Dirección de Catastro)

En el Decreto se definieron 32 regiones, entre las cuales, la región 27 se menciona expresamente como inexistente sin explicación para ello. La “creación” de las regiones 33 a 38 no parecen tener fundamento jurídico, ni siquiera el soporte de algún acuerdo emanado de la Junta Local Catastral. A partir de la información que proporcionara el Ayuntamiento de Cuernavaca, no fue factible determinar el origen, el momento y la base normativa de la formación de las regiones 33 a 38.

Es de notar que la “tabla de valores unitarios” además de que no define los límites geográficos de regiones tampoco determina cuáles son los predios urbanos y cuáles los predios rústicos. Estas indefiniciones constituyen otro aspecto de opacidad para propietarios y poseedores en el cálculo de los impuestos.

Vale la pena señalar que en las instalaciones físicas de la Dirección de Catastro solía exhibirse un mapa de la ciudad mostrando las regiones catastrales, pero no existe ninguna otra forma de publicación o exposición de dicho mapa ni fue proporcionado a Morelos Rinde Cuentas, A.C. entre la información solicitada.

Llama la atención que en las “regiones” los rangos de valores son demasiado amplios, dando lugar a fuerte discrecionalidad para definir la base de cálculo del impuesto y se carece de una guía metodológica, así como de referentes que permita clarificar los cálculos de valor de manera objetiva.

Destaca también que la base de datos ubica muchos predios como región “0” (cero) sin precisar su significado; al analizar los predios así etiquetados, se observa que ellos se encuentran dispersos por toda la ciudad y también con esta clasificación quedan áreas como son barrancas y vialidades.

Se realizaron mapas de cada una de las 38 regiones más la “cero” así como uno global para tener una comprensión más clara de la situación catastral.

El mosaico que forman las 38 regiones más la “0” se aprecia en la siguiente imagen: (

Mapa 1)

Mapa 1. Mapa de regiones catastrales

PROPUESTAS PARA ACTUALIZACIÓN DE TABLA DE VALORES

Para generar una nueva tabla de valores sería conveniente fijar elementos objetivos que permitan definir la actualización de los valores: por ejemplo, incremento o mejoramiento de infraestructura, servicios, presencia de transporte público o, por el contrario, su deterioro y depreciación correspondiente; también podría establecerse una referencia a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), a la inflación, etc. evitando la opacidad y consecuente rechazo por parte de los contribuyentes.

En el ayuntamiento de Cuernavaca, a través de sus diversas áreas y el organismo operador de agua potable, existe la información necesaria además de capacidades técnicas y humanas que permitan un análisis serio y fundamentado para redefinir la tabla de valores que se aplica, con clara delimitación de las zonas homogéneas e incluir enclaves de valor (manzanas o inmuebles específicos, que por sus cualidades se diferencian claramente del resto de las manzanas y edificaciones del área) cuando sea conveniente. La Dirección de Catastro cuenta con elementos para su actualización mediante Sistemas de Información Geográfica junto con imágenes satelitales de libre acceso que facilitarían esta labor. Con la tecnología existente y de la cual dispone esa Dirección y definiciones técnicas precisas sería perfectamente posible realizar trabajos de alta precisión para establecer los cálculos de valor catastral de los predios, al tiempo de brindar información clara y fidedigna a los ciudadanos.

Tomando en cuenta que la ley establece la obligación de pago de impuesto a propietarios y poseedores, es importante también:

- Revisar los asentamientos irregulares que ocupan áreas federales: tal es el caso de Patios de la Estación (aún en proceso de “regularización”), vías del ferrocarril, barrancas (a cargo de CONAGUA) y en ellos realizar labores de información y concientización sobre la obligación del pago de impuesto predial. De hecho, estas áreas son las que reciben mayor inversión pública para infraestructura y servicios y las que menos retribuyen vía impositiva, siendo las más subsidiadas del municipio.
- Revisar las áreas urbanas sobre suelo social (ejidos y comunidades) donde también hay vastas zonas, catastradas y no catastradas, cuyos poseedores son omisos en el pago de esta obligación.

Un imperativo es efectuar la revisión de los manuales de organización y procedimientos de las áreas involucradas del ayuntamiento para que los procesos de registro catastral, valuación y cobro de impuestos sean efectivos, transparentes y ágiles, y otro sería el de aplicar efectivamente las sanciones a los servidores públicos que transgreden los procesos sea por ignorancia o por claros actos de corrupción. Estas prácticas, que hoy por hoy son un secreto a voces, perjudican al ayuntamiento y sobre todo a la ciudadanía.

Para profundizar en el análisis se requiere información más precisa y algunas aclaraciones ya que por ejemplo la Dirección de Catastro aportó datos de predios urbanos y “rurales” (*SIC – no se le da la denominación de “rústicos”*) de los cuales sólo se registran las regiones 15 a 36, sin mayores aclaraciones del año al que corresponden las cifras. Sorprende también que las colonias comprendidas en las regiones 33 a 38 que ya existían en 2013 no hayan sido incorporadas al menos en el Reglamento de Catastro de Cuernavaca.

A partir de la información proporcionada, sin indicar el año de referencia, se identifican 107 predios rústicos y 117,008 predios urbanos, distribuidos de la siguiente manera, en las 38 regiones; casi la totalidad de los predios catastrados son urbanos. (Tabla 2)

Tabla 2. Predios urbanos y rurales por región

REGION	COLONIAS	Notas*	RURALES	URBANOS
1	HIDALGO A PALMAS			638
2	CALVARIO MERCADO HIDALGO			1,228
3	CALVARIO MERCADO HIDALGO			1,296
4	PAL. CORTÉZ JUAREZ HUMBOLDT			1,414
5	LA PRADERA CAROLINA OBREGÓN			1,579
6	SAN ANTÓN			4,077
7	ACAPANTZINGO CHAPULTEPEC			7,299
8	LAS PALMAS CHIPITLÁN	Sacar nueva región		2,397
9	TEOPANZOLCO LA ESTACIÓN			6,078
10	VISTA HERMOSA DELICIAS	Pasar parte de la Flores Magón a la región 25		5,409
11	REFORMA VISTA HERMOSA			6,337
12	JIQUILPAN			2,286
13	TLALTENANGO TUNEL			1,697
14	LA PRADERA			1,895
15	RANCHO TETELA		7	4,021
16	PALMIRA			1,570
17	LOMAS DE CORTÉS		3	6,050
18	DELICIAS BARONA		5	8,444
19	RANCHO CORTÉS		1	2,593
20	SANTA MARÍA		5	4,241
21	CHAMILPA		1	3,264
22	OCOTEPEC		1	1,770

23	AHUATEPEC		3	4,478
24	TABACHINES			540
25	FLORES MAGON REVOLUCIÓN		2	10,975
26	ESTRADA CAGIGAL			1,211
27*	(No existe...sic)			1
28	INTERNADO PALMIRA			202
29	ALTA VISTA		4	3,673
30	ACAPANTZINGO		2	1,771
31	MINA 5 Y PILARES	Se propone nueva región	1	54
32**	LAGUNILLA, NUEVA SANTA MATRIA, LAGUNILLA BARRANCAS, BENITO JUAREZ, AGUILA DE LOS TEHUXTLES, PRIMERO DE MAYO 28 DE MARZO, LAZARO CARDENAS DEL RIO,			2,405
33	DEL BOSQUE, LOMAS DEL SOL, LOMAS TETELA	(No existen en el Reglamento...sic)	5	2,073
34	TETELA DEL MONTE, AHUATLAN TZOMPANTLE, TZOMPANTLE NORTE, LA TRANCA, TZOMPANTLE SUR, AHUATLAN		11	7,526
35	EL POLVIRIN, LAZARO CARDENAS, ADOLFO LOPEZ MATEOS, AMPLIACION LAZARO CARDENAS, LOMA BONITA PAROTA		5	3,975
36	LA UNIÓN		51	319
37	EJIDOS DE ACAPANTZINGO		1	
38	AMPLIACION SATELITE, EMILIANO ZAPATA, LAS GRANJAS, AMPLIACION CHAPULTEPEC			2,221
TOTAL			107 (0.09%)	117,008 (99.91%)

**Notas que aparecen en la información proporcionada, sin citar el origen de la propuesta.*

Fuente: Dirección de Catastro

De la información obtenida, resulta interesante observar la saturación urbana del municipio, siendo pocas las regiones catastrales con un alto porcentaje de superficie libre de construcción, particularmente las regiones 23 y 36. La superficie con construcción en referencia a la superficie de terrenos ayudaría a analizar los coeficientes de utilización del suelo. (Tabla 3)

Tabla 3. Saturación urbana

REGIÓN	CLAVES	SUPERFICIE DE TERRENO M2	SUPERFICIE CON CONSTRUCCION	CLAVES SIN CONSTRUCCION	% CLAVES SIN CONSTRUCCION	SUPERFICIE SIN CONSTRUCCION	% SUPERFICIE SIN CONSTRUCCION
1	637	372,833.00	298,278.17	18	2.8	7,386.00	2.0
2	1,228	398,734.00	562,055.07	14	1.1	5,047.00	1.3
3	1,296	798,588.00	459,847.45	66	5.1	44,551.50	5.6
4	1,416	673,389.00	435,928.38	64	4.5	41,949.00	6.2
5	1,579	41,057.00	486,974.57	162	10.3	4,000	9.7
6	4,080	1,538,909.80	1,220,275.49	317	7.8	228,391.67	14.8
7	7,301	3,190,311.10	1,604,273.57	384	5.3	238,428.50	7.5
8	2,399	1,461,645.61	615,678.13	215	9.0	142,905.00	9.8
9	6,078	2,287,215.24	1,476,166.98	294	4.8	133,105.50	5.8
10	5,410	3,056,533.35	1,463,126.53	704	13.0	463,668.30	15.2
11	6,340	2,808,536.06	1,335,938.91	1,133	17.9	808,072.63	28.8
12	2,287	1,061,354.20	679,484.39	118	5.2	64,329.00	6.1
13	1,697	671,651.00	386,886.13	70	4.1	30,453.00	4.5
14	1,895	888,896.22	426,944.87	141	7.4	90,742.78	10.2
15	4,020	3,621,716.95	789,075.86	860	21.4	1,733,811.30	47.9
16	1,570	1,147,530.00	395,730.89	198	12.6	153,284.00	13.4
17	6,053	3,433,905.61	1,361,757.66	476	7.9	812,847.85	23.7
18	8,453	3,432,566.43	1,803,362.48	381	4.5	392,706.84	11.4
19	2,595	2,398,862.27	773,998.81	364	14.0	387,969.00	16.2
20	4,242	3,301,855.20	851,299.25	643	15.2	627,758.94	19.0
21	3,263	2,889,343.97	554,873.36	500	15.3	551,673.60	19.1
22	1,771	1,738,425.83	399,670.39	325	18.4	592,112.64	34.1
23	4,480	7,215,865.73	717,002.99	1,574	35.1	4,594,757.26	63.7
24	540	827,523.00	231,553.79	32	5.9	36,657.00	4.4
25	10,979	3,360,152.86	2,451,280.09	813	7.4	381,008.78	11.3
26	1,215	672,202.64	317,390.38	63	5.2	121,089.00	18.0
27	1	317.00	-	-	-	-	-
28			97,627.43				

	204	391,900.00		60	29.4	25,163.00	6.4
29	3,672	895,088.15	477,276.61	684	18.6	212,359.00	23.7
30	1,774	715,201.14	291,951.26	126	7.1	269,239.00	37.6
31	55	11,346.00	7,106.00	9	16.4	2,298.00	20.3
32	2,411	887,087.70	396,971.65	199	8.3	167,545.80	18.9
33	2,072	1,658,235.30	340,037.91	524	25.3	650,704.92	39.2
34	7,536	2,055,266.82	781,006.22	901	12.0	678,942.99	33.0
35	3,980	1,240,012.02	505,063.71	468	11.8	298,474.50	24.1
36	319	3,950,629.00	6,348.00	272	85.3	3,653,818.00	92.5
37	1	484,680.00			-		-
38	2,230	757,186.16	528,737.86	85	3.8	26,864.16	3.5
Total	117,079	66,336,553.36	25,530,981.23	13,257	11.3	18,711,172.46	28.21

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Catastro)

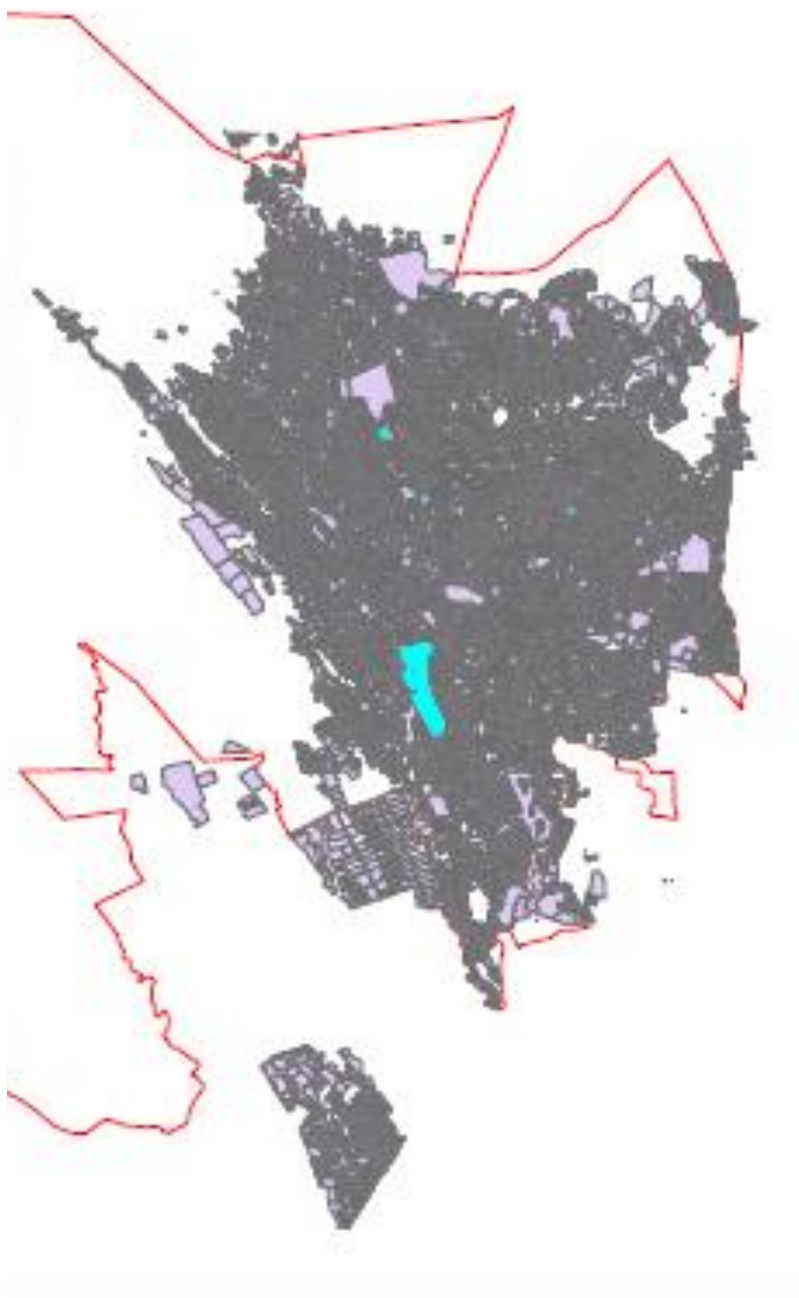
Cartográficamente, se ha detectado que, sin formar unidades geográficas homogéneas, se aplican valores a algunos segmentos urbanos dispersos dentro de la ciudad de Cuernavaca, como si formaran parte de una región. A manera de ejemplo a continuación se presentan algunos mapas donde se observa la asignación de valores de una determinada Región a predios de colonias no incluidas o no manifestadas en la tabla de valores. Adicionalmente, puede observarse que se utiliza el denominado “marco geoestadístico” generado por INEGI, que no refleja los límites territoriales administrativos reales del municipio de Cuernavaca, ya que éste abarca en el surponiente una amplia zona que corresponde al vecino municipio de Temixco.

A continuación, se presentan tres mapas (

Mapa 2, Mapa 3 y Mapa 4), como ejemplos de regiones en los que se aprecian inconsistencias de clasificación:

- En el de “Región 1” puede verse en color azul un conglomerado grande y otros tres puntos dispersos de predios también clasificados como Región 1.
- La “Región 19” está ubicada al norponiente y se aprecia otro punto en zona centro-norte de Cuernavaca.
- La “Región 33” no incluida en la tabla de valores, corresponde a una zona urbanizada (Tetela) en la parte de lomas al noroeste de la ciudad.

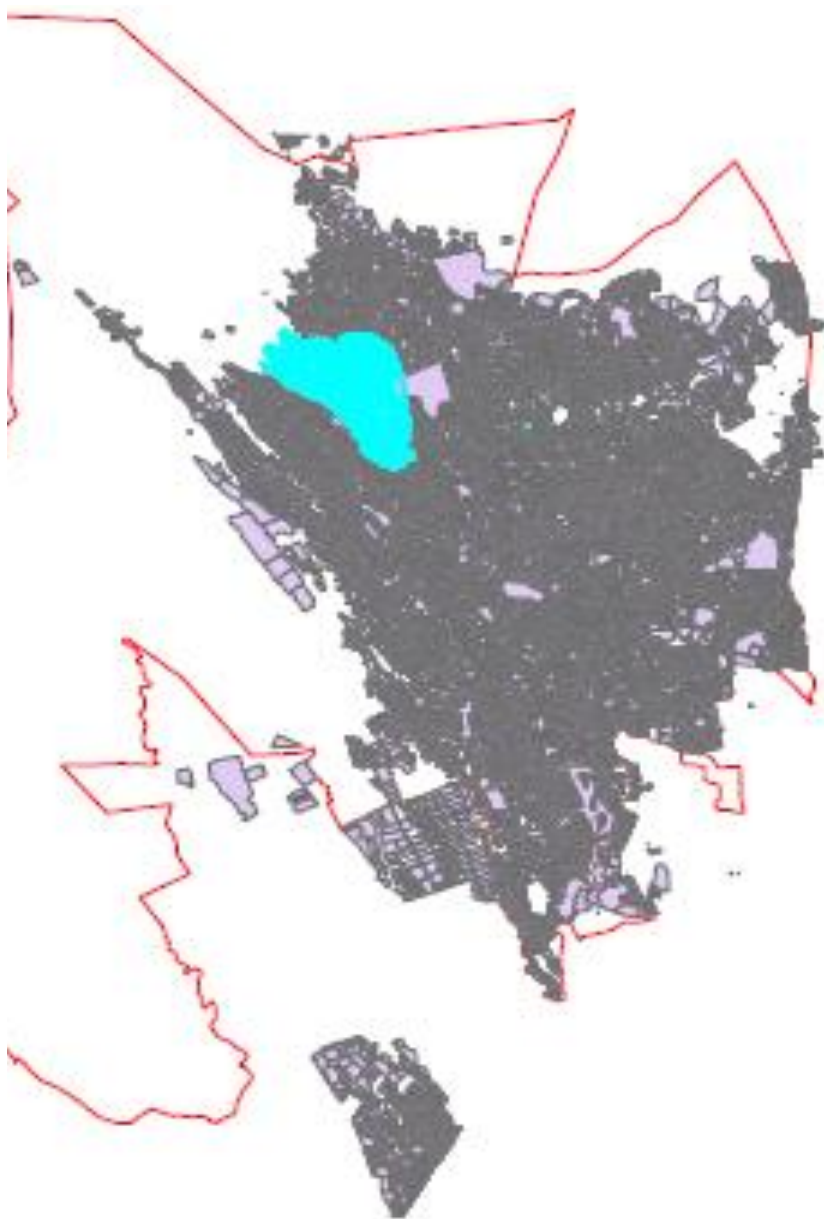
Mapa 2. Región 1



Región 1

Fuente: Elaboración propia

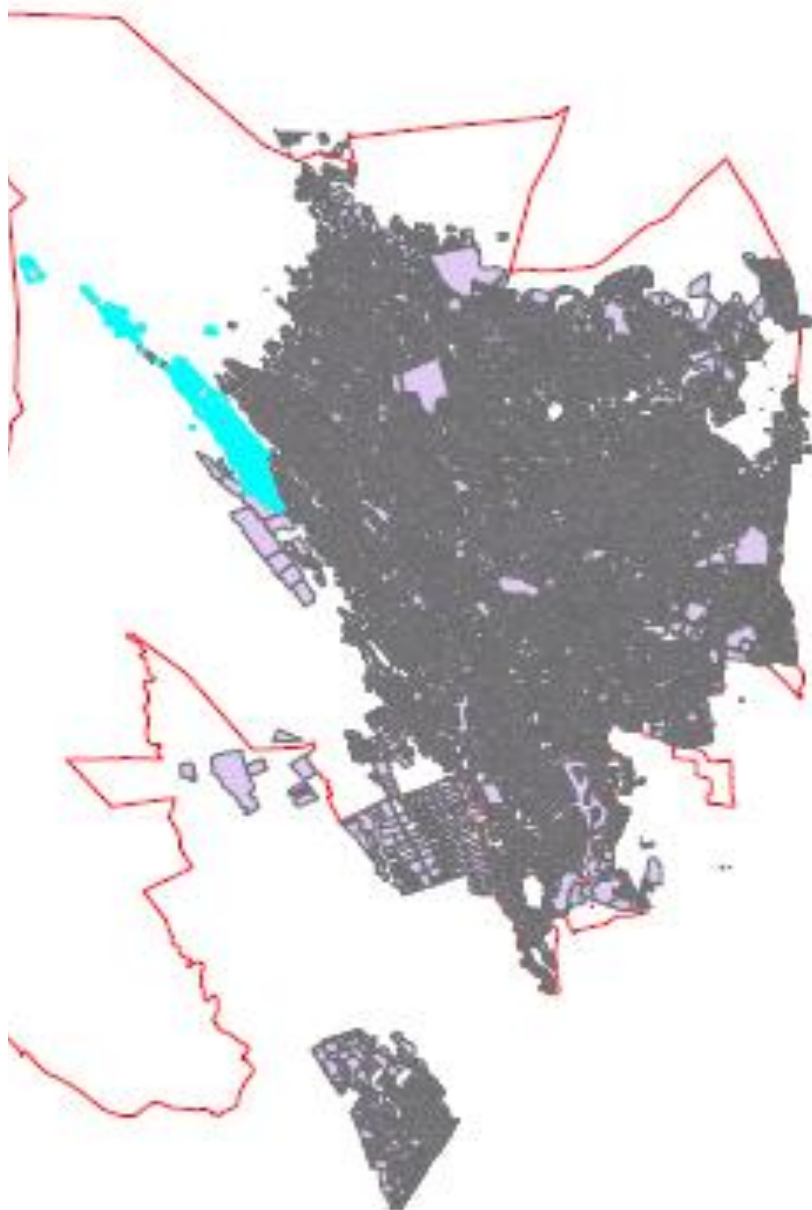
Mapa 3. Región 19



Región 19

Fuente: Elaboración propia

Mapa 4. Región 33



Región 33

Fuente: Elaboración propia

En los ejemplos anteriores puede verse que se tienen catastrados algunos predios que quedan fuera de los límites territoriales del municipio, particularmente

desbordándose sobre Jiutepec, Temixco y Tepoztlán. Ello ocasiona conflictos entre municipios y falta de certeza para la ciudadanía.

Baja recaudación de impuesto predial en Cuernavaca

A partir de la información obtenida se presenta una tabla reportando el número de inmuebles (o claves catastrales) que no pagaron su correspondiente impuesto en los últimos cinco años, si bien no se proporcionó el universo de predios catastrados para cada uno de esos años.

Tabla 4. Número de predios por región catastral sin pago de impuesto predial

Región	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	80	74	97	91	86	99
2	258	248	276	272	303	320
3	215	198	234	238	268	284
4	212	194	226	228	236	251
5	242	211	364	395	428	419
6	832	769	940	1,020	1,101	1,121
7	1,126	960	1,169	1,312	1,436	1,442
8	397	367	450	457	546	526
9	916	838	1,054	1,059	1,140	1,182
10	936	896	1,084	1,254	1,372	1,410
11	857	809	1,660	1,572	1,638	1,706
12	278	261	368	400	448	462
13	265	235	306	321	337	389
14	273	265	329	333	368	398
15	935	1,120	1,302	1,324	1,384	1,430
16	313	290	340	368	384	389
17	1,356	1,295	1,498	1,566	1,683	1,764
18	1,890	1,903	2,241	2,338	2,511	2,654
19	511	454	530	541	550	614
20	1,571	1,466	1,538	1,637	1,656	1,738
21	953	953	938	1,036	1,076	1,134
22	978	1,001	1,045	1,064	1,105	1,130
23	2,775	2,775	2,812	2,828	2,897	2,928
24	60	56	67	69	71	81
25	2,808	2,489	2,960	3,104	3,259	3,224
26	203	213	242	242	261	282
27	1	1	1	1	1	1
28	63	65	74	77	79	84

29	1,215	1,223	1,383	1,446	1,547	1,527
30	371	340	413	443	465	479
31	3	7	10	11	12	12
32	1,159	1,154	1,228	1,249	1,279	1,244
33	579	534	584	583	611	627
34	1,756	1,727	2,063	2,013	2,209	2,232
35	1,320	1,335	1,371	1,376	1,494	1,497
36	244	215	183	205	181	161
37	1	1	1	1	1	0
38	618	619	656	690	701	669
Total	28,570	27,561	32,037	33,164	35,124	35,910

Fuente: Información de la Dirección de Catastro

En el propio Ayuntamiento de Cuernavaca, se tiene la opinión de que la recaudación de este impuesto resulta baja debido a la falta de actualización de valores catastrales y la falta de pago por parte de propietarios y/o poseedores de inmuebles, así como las indefiniciones respecto a los predios en suelo social.

La baja recaudación de impuestos tiene la agravante de que en promedio, casi el 34.5% de los predios catastrados no pagan su correspondiente impuesto anualmente (u oportunamente). Ello independientemente de aquellos que están exentos (casi 1% de acuerdo a las estadísticas de la Dirección de Catastro) por corresponder a los inmuebles sujetos a dominio público sean de la federación, los estados o los municipios y estén destinados a un objeto público (Tabla 5)

Tabla 5. Número de predios que no pagaron impuesto en 2020

Región	Colonias	N° de predios que no pagaron 2020	% predios que no pagaron	Exentos
1	HIDALGO A PALMAS	99	16.02	19
2	CALVARIO MERCADO HIDALGO	320	26.25	63
3	CALVARIO MERCADO HIDALGO	284	23.00	22
4	PAL. CORTÉZ JUAREZ HUMBOLDT	251	18.44	30
5	LA PRADERA CAROLINA OBREGÓN	419	29.26	17
6	SAN ANTÓN	1,121	29.65	28
7	ACAPANTZINGO CHAPULTEPEC	1,442	20.82	47
8	LAS PALMAS CHIPITLÁN	526	24.40	23
9	TEOPANZOLCO LA ESTACIÓN	1,182	20.35	30
10	VISTA HERMOSA DELICIAS	1,410	29.78	24
11	REFORMA VISTA HERMOSA	1,706	31.91	37
12	JIQUILPAN	462	21.26	16

13	TLALTENANGO TUNEL	389	23.88	9
14	LA PRADERA	398	22.55	12
15	RANCHO TETELA	1,430	44.86	49
16	PALMIRA	389	28.29	9
17	LOMAS DE CORTÉS	1,764	31.57	38
18	DELICIAS BARONA	2,654	33.26	42
19	RANCHO CORTÉS	614	26.56	19
20	SANTA MARÍA	1,738	47.97	49
21	CHAMILPA	1,134	45.82	38
22	OCOTEPEC	1,130	77.82	15
23	AHUATEPEC	2,928	99.19	13
24	TABACHINES	81	15.82	n/d
25	FLORES MAGON REVOLUCIÓN	3,224	31.99	55
26	ESTRADA CAGIGAL	282	24.46	9
27		1	100.00	n/d
28	INTERNADO PALMIRA	84	53.50	2
29	ALTA VISTA	1,527	50.71	31
30	ACAPANTZINGO	479	29.03	14
31	MINA 5 Y PILARES	12	26.09	n/d
32	LAGUNILLA	1,244	56.04	11
33		627	40.48	10
34		2,232	33.25	8
35		1,497	42.07	12
36		161	96.41	La Unión
37		0		n/d
38		669	31.22	20
TOTAL		35,910	34.50	821

Fuente: Información de la Dirección de Catastro

Entre las posibles causas por las que los contribuyentes no cumplen sus obligaciones de pago del impuesto predial pueden mencionarse: sucesiones intestadas, propiedades en juicio, abandono de la propiedad por diversas causas y desde luego la falta de voluntad de pago. En realidad no se ha indagado en las causas de incumplimiento de pago como para poder interpretar este fenómeno.

Al municipio le corresponde proyectar el presupuesto de sus ingresos y egresos anualmente, en tanto que la aprobación del presupuesto queda en manos del Poder Legislativo. Debido a que el Congreso Estatal no aprobó la Ley de Ingresos del municipio de Cuernavaca correspondiente a los años 2018, 2020 y 2021, los montos previstos de ingresos corresponden a lo aprobado en ley en el año

anterior; de ello resulta que los ingresos municipales por recaudación de impuestos del último quinquenio serían los siguientes: (Tabla 6)

Tabla 6. Ingresos propios presupuestados para propuesta de Ley de Ingresos

Año	Ingresos \$
2015	170,000,000.00
2016	176,800,000.00
2017	176,800,000.00
2018*	176,800,000.00
2019	196,092,592.00
2020*	196,092,592.00
2021*	196,092,592.00

*Rige la Ley de Ingresos de año anterior, por no haber sido aprobada la correspondiente a este año.

Fuente: Información de propuestas de leyes de ingresos de Cuernavaca

Hay que tener en cuenta que los ingresos proyectados por el ayuntamiento, además del impuesto predial, incluye aprovechamientos, contribuciones, multas y otros conceptos.

Se carece de información que pudiera permitir contrastar la recaudación real con la aprobada en la ley de ingresos para cada año y poder así evaluar el proceso de recaudación, el comportamiento del contribuyente y de la gestión administrativa.

En la siguiente tabla, se muestra una estimación que pudiera ser la recaudación “objetivo” de ingresos por concepto de impuesto predial considerando los 117,079 predios urbanos registrados a partir del valor promedio por región⁸. Obteniéndose de este impuesto \$147,891,440.00 o 75% de los \$196,092,592.00 asumidos como ingresos propios para el año 2021. (Tabla 7)

Tabla 7. Recaudación “objetivo” 2021

REGIÓN	ZONA	Valor promedio	No. Predios urbanos	Recaudación “objetivo”
1	HIDALGO A PALMAS	\$2,398.00	638	\$1,529,924.00
2	CALVARIO MERCADO HIDALGO	\$2,500.00	1,228	\$3,070,000.00
3	CALVARIO MERCADO HIDALGO	\$2,500.00	1,296	\$3,240,000.00
4	PAL. CORTÉZ JUAREZ HUMBOLDT	\$1,900.00	1,414	\$2,686,600.00
5	LA PRADERA CAROLINA OBREGÓN	\$1,850.00	1,579	\$2,921,150.00
6	SAN ANTÓN	\$1,154.00	4,077	\$4,704,858.00
7	ACAPANTZINGO CHAPULTEPEC	\$1,580.00	7,299	\$11,532,420.00
8	LAS PALMAS CHIPITLÁN	\$1,770.00	2,397	\$4,242,690.00

9	TEOPANZOLCO LA ESTACIÓN	\$1,800.00	6,078	\$10,940,400.00
10	VISTA HERMOSA DELICIAS	\$2,160.00	5,409	\$11,683,440.00
11	REFORMA VISTA HERMOSA	\$2,246.00	6,337	\$14,232,902.00
12	JIQUILPAN	\$1,650.00	2,286	\$3,771,900.00
13	TLALTENANGO TUNEL	\$1,716.00	1,697	\$2,912,052.00
14	LA PRADERA	\$1,810.00	1,895	\$3,429,950.00
15	RANCHO TETELA	\$1,300.00	4,021	\$5,227,300.00
16	PALMIRA	\$1,656.00	1,570	\$2,599,920.00
17	LOMAS DE CORTÉS	\$1,360.00	6,050	\$8,228,000.00
18	DELICIAS BARONA	\$760.00	8,444	\$6,417,440.00
19	RANCHO CORTÉS	\$1,800.00	2,593	\$4,667,400.00
20	SANTA MARÍA	\$1,176.00	4,241	\$4,987,416.00
21	CHAMILPA	\$1,280.00	3,264	\$4,177,920.00
22	OCOTEPEC	\$800.00	1,770	\$1,416,000.00
23	AHUATEPEC	\$1,300.00	4,478	\$5,821,400.00
24	TABACHINES	\$2,500.00	540	\$1,350,000.00
25	FLORES MAGON REVOLUCIÓN	\$1,240.00	11,047	\$13,698,280.00
26	ESTRADA CAGIGAL	\$1,108.00	1,211	\$1,341,788.00
27	NO ESIXSTE	\$0.00	1	\$0.00
28	INTERNADO PALMIRA	\$800.00	202	\$161,600.00
29	ALTA VISTA	\$950.00	3,673	\$3,489,350.00
30	ACAPANTZINGO	\$1,540.00	1,771	\$2,727,340.00
31	MINA 5 Y PILARES	\$1,050.00	54	\$56,700.00
32	LAGUNILLA	\$260.00	2,405	\$625,300.00
33		\$0.00	2,073	\$0.00
34		\$0.00	7,526	\$0.00
35		\$0.00	3,975	\$0.00
36		\$0.00	319	\$0.00
37		\$0.00		\$0.00
38		\$0.00	2,221	\$0.00
39		\$0.00	117079	\$147,891,440.00

Fuente: Información de la Dirección de Catastro

A continuación, se presentan datos que contribuyen a conformar un historial de recaudación fiscal predial de 2015 a 2020 en Cuernavaca, a pesar de que no se dispone de una base de datos completa y confiable, que en su caso permitirá comparativos e interpretaciones precisas.

En esta primera tabla denominada “Número y Monto de Predios que Pagaron”, se toma como referente el número de “claves” que pagaron, pero no se dispone del universo total de predios catastrados. Llama la atención que en el año 2016 haya

sido mayor el número de “claves” o inmuebles que pagaron su impuesto que en los años sucesivos, a pesar de experimentarse un crecimiento en el número de inmuebles urbanos así como la divisiones de predios, formación de condominios, etc. y surgimiento de asentamientos espontáneos. Ello podría estar indicando una falta de actualización de registros catastrales, así como de información, concientización y seguimiento a los propietarios y poseedores de propiedades.

Los montos informados tampoco revelan si se incluyen pagos relativos al año fiscal específico o bien se acumulan pagos atrasados, si incluyen multas y recargos, etc. (Tabla 8)

Tabla 8. Recaudación por claves pagadas y por claves con multas y recargos por años

AÑO	CLAVES PAGADAS	MONTO RECAUDADO
2015	61,995	\$131,476,330.11
2016	72,194	\$168,186,228.00
2017	62,832	\$142,211,684.90
2018	64,404	\$165,802,988.90
2019	65,983	\$162,705,740.32
2020	68,235	\$181,449,875.00
AÑO	CLAVES CON MULTAS Y RECARGOS	MONTO RECAUDADO
2015	1700	\$5,202,028.55
2016	1850	\$2,718,253.95
2017	4891	\$11,539,689.40
2018	2647	\$7,532,973.10
2019	2813	\$8,561,107.83
2020	4008	\$7,795,127.20

Fuente: Información de la Dirección de Catastro

Resultaría de interés conocer el monto que dejó de percibirse al aplicar descuentos, así como entender el comportamiento del contribuyente respecto a los tiempos de pago del impuesto. Es necesario el desglose de los conceptos e importes de descuento (ya que anualmente hay descuentos en el importe de pago, pero también en multas y recargos, lo que no está reflejado en la información obtenida.

A continuación, las claves que pagaron multas y recargos, así como el monto recaudado (no se indica nada respecto al tiempo de adeudo de impuesto ni la diferenciación entre recargos y multas, así como las cantidades o porcentajes autorizados de exoneración al contribuyente). (

Tabla 9)

Tabla 9. Número y montos de predios que pagaron recargos y multas

Año	Claves pagadas	Monto recaudado	Estimado % que pagó	Estimado % que no pagó
2015	61,995	\$131,476,330.11	52.94	47.06
2016	72,194	\$168,186,228.00	61.64	38.36
2017	62,832	\$142,211,684.90	53.65	46.35
2018	64,404	\$165,802,988.90	54.99	45.01
2019	65,983	\$162,705,740.32	56.34	43.66
2020	68,235	\$181,449,875.00	58.26	41.74

Fuente: Dirección de Catastro

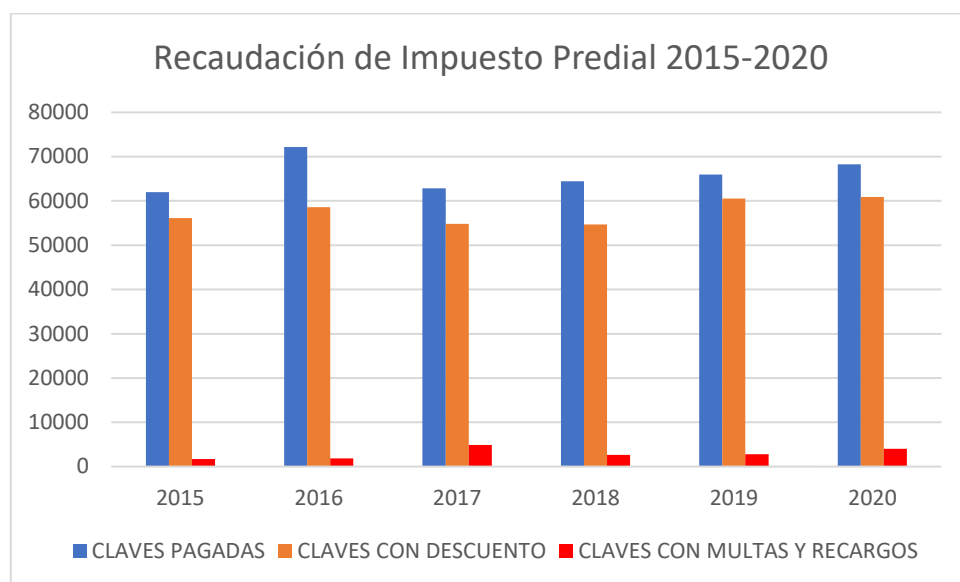
Puede observarse que más del 40% de los contribuyentes (salvo en 2016 que disminuyó levemente) no pagaron su impuesto predial anual. A partir de estos datos se comprende la baja recaudación y carencia de recursos disponibles de la hacienda municipal para encarar sus crecientes obligaciones de atención a la ciudadanía. En 2016 pudo haber influido la expectativa de que una nueva administración municipal promisorio, también invertiría mayor cantidad en infraestructura, como fueron las repavimentaciones urbanas de algunas avenidas, aunque pronto se suspendieron dichas obras y las realizadas fueron de muy mala calidad.

Existen muchas causas para que los contribuyentes no realicen su pago, pero no están analizadas y cuantificadas: propiedades intestadas, juicios sobre la propiedad por diversas causas como divorcios o fin de sociedades, fallecimiento de los propietarios, lentitud del Registro Agrario Nacional para desincorporar predios ejidales o el hecho de que Cuernavaca ha sido tradicionalmente una ciudad donde se tiene una segunda propiedad para fines recreativos y no se puede localizar al o los propietarios para requerir el pago.

Todo ello sumado a la falta de facilidades para realizar los pagos y la mala calidad de servicios que priva en la ciudad desde hace al menos 15 años, desincentivan al contribuyente en el cumplimiento de la obligación.

No obstante, los descuentos que se promueven anualmente para realizar el pago por adelantado, de alguna manera incentivan a cumplir con la obligación fiscal, sobre todo realizándola por la anualidad completa. (Gráfica 2)

Gráfica 2. Recaudación de Impuesto predial por años



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Catastro

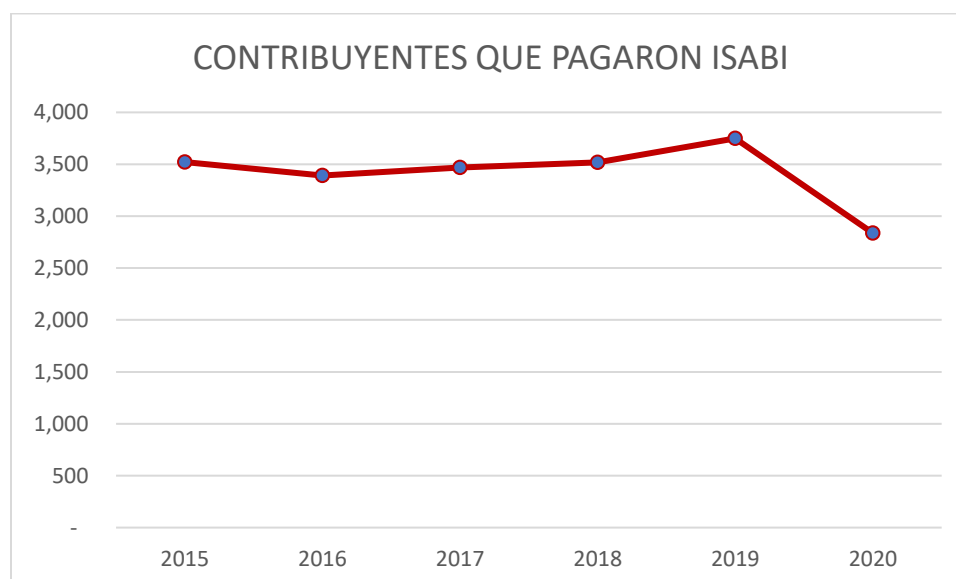
De la información presentada anteriormente, puede entenderse que hubo claves pagadas que no tuvieron descuento o multas y recargos. De estos datos no existe referencia a la región correspondiente o relativa a adeudos de años anteriores; por ello se desconoce el comportamiento regional o su relación con las obras públicas nuevas, de mantenimiento o al deterioro físico de la infraestructura y equipamiento en cada sector de la ciudad.

ISABI

En relación al ISABI, solamente se logró obtener información del número de contribuyentes que pagaron, mas no el monto recaudado por este concepto.

Este impuesto tiene su base jurídica en los artículos *94 Ter, *94 Ter-2 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos (reformada por última vez el 29 de enero de 2020) y aplica a las personas que adquieren inmuebles (suelo y/o edificación) en cada municipio; se calcula aplicando el 2% al valor más alto entre el valor de la adquisición, el valor catastral y el valor que resulte del avalúo oficial aceptado por la Dirección del Catastro. El artículo 94 Ter-9 establece las exenciones a la aplicación de este impuesto. (Gráfica 3)

Gráfica 3. Contribuyentes que pagaron ISABI por años



Fuente: Elaboración propia con información del Ayuntamiento de Cuernavaca

En este gráfico se aprecia la cantidad de contribuyentes que pagaron ISABI, que de 2015 a 2019 se mantuvo sin grandes variaciones; la información no indica el monto recaudado, ni el número de operaciones exentas de esta obligación. Se aprecia una fuerte caída en el número de contribuyentes que pagaron en 2020, ello a causa del cierre o notoria disminución de actividades económicas, notariales y de administración pública por la pandemia de COVID-19. En todo caso, este impuesto no significa una fuente de ingresos municipales demasiado importante.

PRESUPUESTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En Cuernavaca no hay una práctica de realizar presupuestos participativos a partir de los ingresos fiscales municipales, particularmente del predial) -como si ocurre en otros municipios, pudiendo citar el caso de Chihuahua donde el Presupuesto Participativo contemplado en la Ley de Participación Ciudadana ha sido definido para su aplicación a proyectos de inversión de la Dirección de Obras Públicas, de Servicios Públicos y de la Secretaría de Seguridad Pública -a pesar de la existencia y facultades de los consejos de participación ciudadana planteados, en su Reglamento (vigente desde el 16 de octubre de 2019), como instrumento que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal; para operar en cada una de las colonias, barrios, fraccionamientos, conjuntos habitacionales y demás centros de población que determine el Ayuntamiento, con base en atribuciones relativas al análisis de problemáticas

sociales, territoriales y proponer planes y programas de Desarrollo Municipal así como coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los mismos.

Por este Reglamento se autorizan recaudaciones para obras y acciones, llamando la atención que no tiene ninguna referencia al impuesto predial u otras fuentes de financiamiento municipal. Específicamente establece en el Artículo 10 que el Tesorero de cada Consejo Municipal podrá brindar el apoyo para la recaudación de las cooperaciones de la comunidad al tiempo que estará obligado a rendir cuentas a la comunidad cada tres meses, cuando sea requerido por el Municipio o una vez que haya terminado el tiempo autorizado para la recaudación.

Es claro que los montos de recaudación suelen ser insuficientes para inversiones requeridas localmente, sobre todo cuando existe deterioro físico de la infraestructura y equipamiento, crecimiento acelerado de asentamientos irregulares, rezago social; además de carecerse de lineamientos de gestión y aplicación de ellos.

Para este estudio se tuvo la intención de analizar la inversión en obras públicas realizadas con recursos propios municipales durante los últimos 5 años. Se aprecia que en los años 2015, 2019 y 2020 no se invirtió absolutamente nada de recursos generados por la recaudación municipal en equipamientos o infraestructuras. De la información proporcionada por el propio Ayuntamiento de Cuernavaca, se advierte la mínima inversión fuera del gasto corriente. En 2016, se contrataron tres obras, con una inversión correspondiente al 8.8% del monto destinado a obras públicas (“Reencarpetamiento” de Avenida Emiliano Zapata en Buenavista, “Reencarpetamiento” en calles Nueva Bélgica y Nueva China y drenaje pluvial en Calle Antinea, Colonia Delicias); en 2017, dos obras representaron menos del 1% de la inversión (módulos sanitarios en mercado Adolfo López Mateos) y pavimentación en Callejón de los Amates en Tetela del Monte) y en 2018 el 7.1% (Pavimentación y drenaje en Privada Oyamel, Lomas de Tzompantle) de la inversión en este rubro. En total, se realizaron 6 obras con financiamiento municipal en tres años, con una inversión total de \$11,825,062.11. (Tabla 10)

Tabla 10. Inversión en obras públicas con recursos municipales

Año	Inversión del año	Recursos municipales
2015	\$118,188,865.26	NO
2016	\$ 67,194,389.17	Tres obras por: \$5,940,055.81 (8.8% de la inversión total)
2017	\$134,259,551.34	Dos obras por: \$1,185,006.30 (0.9% de la inversión total)
2018	\$ 66,280,501.90	Una sola obra por: \$4,700,000.00 (7.1% de la inversión total)
2019	\$ 31,240,122.00	NO
2020	\$ 54,211,607.00	NO

Como se aprecia en el cuadro anterior, las obras no fueron financiadas con recursos propios, sino exclusivamente se emplearon recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (a través de la Secretaría de Bienestar), pero independientemente del origen de los recursos, se genera un subsidio e inversión en áreas geográficas de asentamiento irregular pudiendo ser regiones catastrales de baja aportación en el pago del impuesto predial.

Queda claro que el impuesto predial se recauda para sufragar gastos corrientes del ayuntamiento y en cambio, para infraestructura y equipamiento la comuna invierte prioritariamente recursos federales o estatales destinados y etiquetados para ellos, con reglas de operación más o menos definidas. La Auditoría Superior de Fiscalización no ha hecho revisiones de los recursos municipales en los últimos años.

En los años 2019 y 2020 la inversión en obras de infraestructura incluyó pavimentaciones, redes de agua potable, colectores de drenaje, muros de contención y reparaciones a escuelas. Las obras se orientaron principalmente a colonias de la periferia como Milpillan (asentamiento irregular), Santa María Ahuacatlán (área comunal), Ocotepec (área comunal), Tetela del Monte (área con restricciones ambientales), Chipitlán y Lagunilla entre otras. Algunas obras fueron complemento de inversión a obras de años anteriores, siendo de origen federal la totalidad de los recursos de inversión.

Para este estudio se ha deseado realizar un análisis de la relación existente entre valores promedio/ingresos por región catastral y el nivel de servicio de infraestructura en cada una de las 38 regiones catastrales que reporta el catastro municipal. No se incluye una denominada “Región Cero” que aparece en la base de datos del catastro y que refiere tanto predios del dominio público, como predios particulares dispersos en toda la ciudad, pero careciendo de definición o referentes para su existencia y que tampoco está contemplada en la tabla de valores oficial.

El resultado tiene limitaciones, debido a que no existe información pública actualizada relativa a la existencia, antigüedad, estado físico o nivel de mantenimiento de la infraestructura: el catastro de red de agua potable y saneamiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de SAPAC no es público y no lo proporcionan a la ciudadanía; la Subsecretaría de Obras Públicas no dispone de un registro actualizado de recubrimiento de calles, banquetas, señalización, alumbrado público, arborización, parques y jardines ni de equipamientos.

Si bien en 2005 se realizó la instalación de un Observatorio Urbano para Cuernavaca, protocolizado ante Notario Público a fin de ofrecer a la ciudadanía una plataforma de información sobre el desarrollo urbano, éste fue subestimado y desmantelado por las autoridades municipales, habiéndose perdido no sólo su

sentido sino incluso la información acopiada y sistematizada para la consulta pública y la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento.

Para el fin que nos ocupa, se realizaron mapas para cada una de las 38 regiones, de acuerdo a los registros catastrales y la información aportada por INEGI de 2016 sobre tipo de recubrimiento de calles. (Tabla 11)

Tabla 11. Número de predios por región, según recubrimiento vial

REGION CATASTRAL	INFRAESTRUCTURA VIAL INEGI 2016					CONJUNTO HABITACIONAL
	PREDIOS	PAVIMENTO	EMPEDRADO O ADOQUIN	SIN RECUBRIMIENTO	NO ESPECIFICADO	
1	434	84	17	2	2	0
2	687	236	38	3	51	0
3	778	257	54	7	15	0
4	1231	137	41	3	14	0
5	1017	283	24	4	12	0
6	1575	310	159	8	83	168
7	4509	968	174	46	280	317
8	1080	157	47	17	11	7
9	3336	717	72	289	72	275
10	3294	611	138	6	38	0
11	4659	788	189	35	58	11
12	2190	355	85	12	63	4
13	1329	258	46	16	3	4
14	1535	261	105	5	49	34
15	3448	573	210	23	130	24
16	725	94	121	0	108	17
17	598	1076	133	260	118	177
18	7845	1643	197	433	110	0
19	2613	497	115	127	51	0
20	3684	954	262	384	213	93
21	2102	469	141	49	96	0
22	1469	349	93	241	17	0
23	764	717	224	523	135	0
24	330	71	3	0	9	8
25	5725	338	54	214	23	43
26	878	181	3	49	52	13
27	1	1	0	0	0	0
28	530	36	13	61	28	10
29	2712	376	38	37	103	80
30	912	273	42	26	25	17
31	1	1	0	0	0	0
32	5026	259	135	23	40	0
33	1609	78	107	3	40	0
34	7474	510	36	149	147	25
35	3091	328	5	50	180	27
36	866	0	0	3	0	0
37	1	0	0	0	0	0
38	1	0	0	0	0	0

Fuente: INEGI. 2016

Los datos de disponibilidad de agua potable y drenaje por vivienda que aporta INEGI no son suficientes y fidedignos para el análisis que se realiza en el presente estudio, porque el criterio de que si una vivienda (o inmueble) dispone de agua potable no está referido a la existencia de una red de distribución del agua ni a la frecuencia con que se dota de ella al predio y el criterio de que si dispone de drenajes, sólo se refiere a que las aguas negras son desalojadas de la edificación o predio sin importar si se conectan a un sistema recolector o de tratamiento de

ellas. No obstante, la “disponibilidad de agua” y “disponibilidad de drenaje” son elementos que contribuyen a la formación de valor de cada inmueble en lo particular; en su caso, debería estar claramente consignado en los registros catastrales y en la base de datos de la Dirección de Catastro Municipal.

Como anexo se presentan los 38 mapas correspondientes a las regiones, reiterando que incluso se asignan los valores correspondientes a la “tabla de valores catastrales” a predios que no forman una unidad geográfica o que sean identificados como enclaves de valor; estos predios dispersos no necesariamente se muestran en los mapas porque su dispersión obligaría a trabajar una escala geográfica no útil para este trabajo. Por ello, también se anexa un mapa general de Cuernavaca, en el que se visualizan todas las regiones catastradas.

Por otro lado, el sentir de la ciudadanía es que en Cuernavaca, adicionalmente al impuesto predial se realiza un cobro de servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) sin que se definan los parámetros para establecer las cuotas anuales; los servicios no siempre se prestan a todas las vialidades y colonias. Constituye una doble tributación.

Quedan en el aire muchas interrogantes a esclarecer para poder hacer un mejor análisis, las fundamentales serían ¿Se tiene un registro completo de predios? ¿Hay un registro cabal de las edificaciones por predio? ¿Están clasificadas según su uso? ¿Se tienen bien identificadas las infraestructuras y los servicios según su estado de conservación y calidad para cada predio o región catastral? Con algunas respuestas a estos cuestionamientos como guía de la información a consignar en los períodos de formación y mantenimiento de los predios, sería posible realizar un catastro multifinalitario más eficiente y mejorar la recaudación, además de dar orientación a las áreas del ayuntamiento implicadas en las obras públicas y los servicios.

CONCLUSIONES

De esta aproximación informativa, casi empírica, a la situación prevaleciente de catastro municipal e impuesto predial, surgen dudas y propuestas que al sistematizarlas podrían orientar un proceso de mejora registral, así como de redefinición de políticas y prácticas de gestión administrativa con el fin de apuntalar la gobernanza urbana y la hacienda municipal.

De manera muy sintética, se señalan los siguientes puntos:

1. Para generar una buena base de datos y disponer de una línea base de análisis, seguimiento, evaluación del desempeño del catastro de Cuernavaca y consolidarlo como fundamento del impuesto predial, se requiere superar las imprecisiones e inconsistencias en las referencias legales y de igual manera en los registros de predios. Se requiere un trabajo cartográfico preciso, estableciendo la definición y límites de las colonias, de las regiones, de los enclaves de valor y mantenerlo de manera dinámica, acorde al proceso de consolidación y crecimiento urbano. Paralelamente debe actualizarse el catastro rural y empadronar los predios rústicos.
2. Definir y detallar los procedimientos específicos del período de formación de los predios y luego el período de mantenimiento. El catastro podría complementarse con más información para lograr ser multifinalitario y orientar la planeación urbana, ambiental, la obra pública y otros aspectos de gobernanza. Con ello se facilitaría la generación de información de líneas base, objetivas, completas y confiables, necesarias para poder realizar seguimientos temáticos y comparativos en el tiempo incluso podrían evaluarse las políticas con toda claridad.
3. Vigilar el efectivo cumplimiento de la normatividad, particularmente en cuanto a realizar la revisión de la tabla de valores, efectuando los ajustes de valor requeridos, según incremento de infraestructura o su deterioro. Aplicar cuidadosamente los incrementos, cuando se generen, a fin de evitar los movimientos sociales de oposición que se traducen en menor recaudación.
4. Revisar procedimientos de cada instancia administrativa involucrada en los registros catastrales y definición de valores de los inmuebles ya que resulta incongruente que la formulación de la tabla de valores corresponda al nivel municipal, la aprobación de ellas corresponda al Congreso Estatal, la fiscalización de ingresos a la Auditoría de Fiscalización pero la autorización de descuentos y/o condonaciones de multas y recargos pueda realizarse desde distintas dependencias de la administración municipal o individualmente por algunos funcionarios .
5. La revisión de aplicación de valores que realiza la Junta Local Catastral habrá de tener también parámetros claros de actuación. Esta Junta recibe solicitudes de revisión de aplicación del impuesto predial, que en su gran mayoría se resuelven a la baja; rara es la ocasión en que se ha llegado a resolver alguna petición ciudadana en el sentido de mantener el valor de la base gravable; nunca en un incremento.

6. Revisión de normas y procedimientos de las áreas de catastro municipal y de la tesorería para el cobro de impuesto predial, aplicación correcta y oportuna de cuotas y bases de aplicación del impuesto, así como su correcta representación cartográfica.
7. Diseñar e implementar políticas fiscales municipales que apoyen, guíen o desincentiven el desarrollo/crecimiento urbano. Actualmente no hay políticas y programas federales, estatales o municipales que tengan incidencia en este ámbito refiriéndose concretamente a políticas ambientales, rurales y urbanas.
8. Prever e incentivar mecanismos para la real participación ciudadana, para una definición de la aplicación de presupuestos y recursos públicos con intervenciones sociales equitativas, al tiempo que se establezca el compromiso de propietarios y poseedores de inmuebles para realizar el registro catastral, su actualización sus pagos de impuestos de manera oportuna. Asimismo, permitir el seguimiento de la aplicación del impuesto predial, por la ciudadanía. Este mecanismo, bajo la modalidad de observatorio urbano, había sido impulsado desde el año 2005, pero se dejó caer en el desuso.
9. Coadyuvar para que a través de la instancia de Transparencia se logre un seguimiento de la información catastral, predial y cartográfica.
10. Colaborar en mejorar la tabla de valores, definiendo regiones, áreas o zonas homogéneas, ajustando los rangos de valores, precisar los aspectos conceptuales.
11. Generar políticas para el pago completo y oportuno de impuesto predial, pudiendo prorratear o diferir en el tiempo los incrementos o aplicar estímulos por el uso de tecnologías para la sustentabilidad (almacenamiento de agua pluvial, uso de biodigestores, aprovechamiento de energía solar, etc.) de lo cual hay interesantes ejemplos de otros países.
12. El incremento en el monto de la recaudación fiscal por impuesto predial no depende solamente del incremento en los valores básicos, sino de una articulación de políticas públicas y de adecuadas estrategias de comunicación a la población, partiendo de que es una obligación de propietarios y poseedores independientemente del régimen de propiedad o posesión del suelo y los inmuebles. Sería benéfico poner este tema sobre la mesa del debate público.
13. Si los servicios que deben ser financiados a nivel local a partir del impuesto predial y cuotas de servicios municipales fueran eficientes, oportunos y de buena calidad, los ciudadanos con evidencias concretas, se sentirían estimulados a realizar su pago en tiempo y monto definido. Con ello se superaría la percepción negativa que afecta a la ciudadanía sobre la administración municipal.

¹ <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap1.pdf>

² Manual De Marco Jurídico de la Valuación. <https://www.monografias.com/docs/Manual-De-Marco-Juridico-De-La-Valuaci%C3%B3n-FKUA75YBY>

³ Reglamento de Catastro del Municipio de Cuernavaca, Morelos. Aprobación 2020/09/03. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_municipales/pdf/RCATASTROMUNICICVAMO.pdf

⁴ Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos. Informa General de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2018, que Presenta la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización al Congreso del Estado de Morelos. Cuernavaca. 2020. <http://www.esaf-morelos.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/INFORMEGENERALRESULTADOFISCALIZACIONCUENTAPUBLICA2018.pdf>

⁵ <https://launion.com.mx/morelos/politica/noticias/44501-es-%E2%80%99Cinmoral%E2%80%99D-el-cobro-anticipado-del-predial-gabriel-rivas-r%C3%ADos.html>.

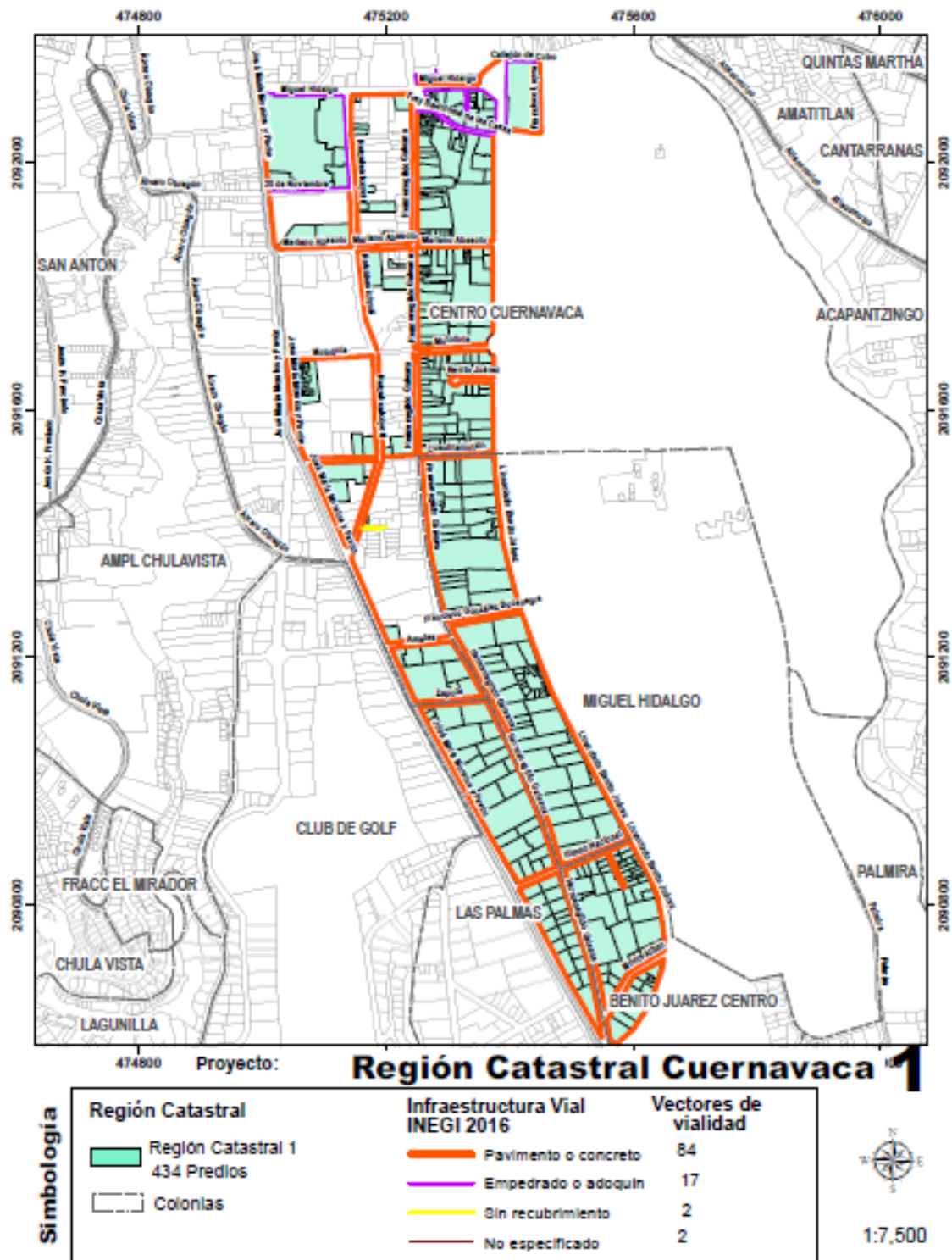
⁶ CONEVAL. Ingreso Laboral

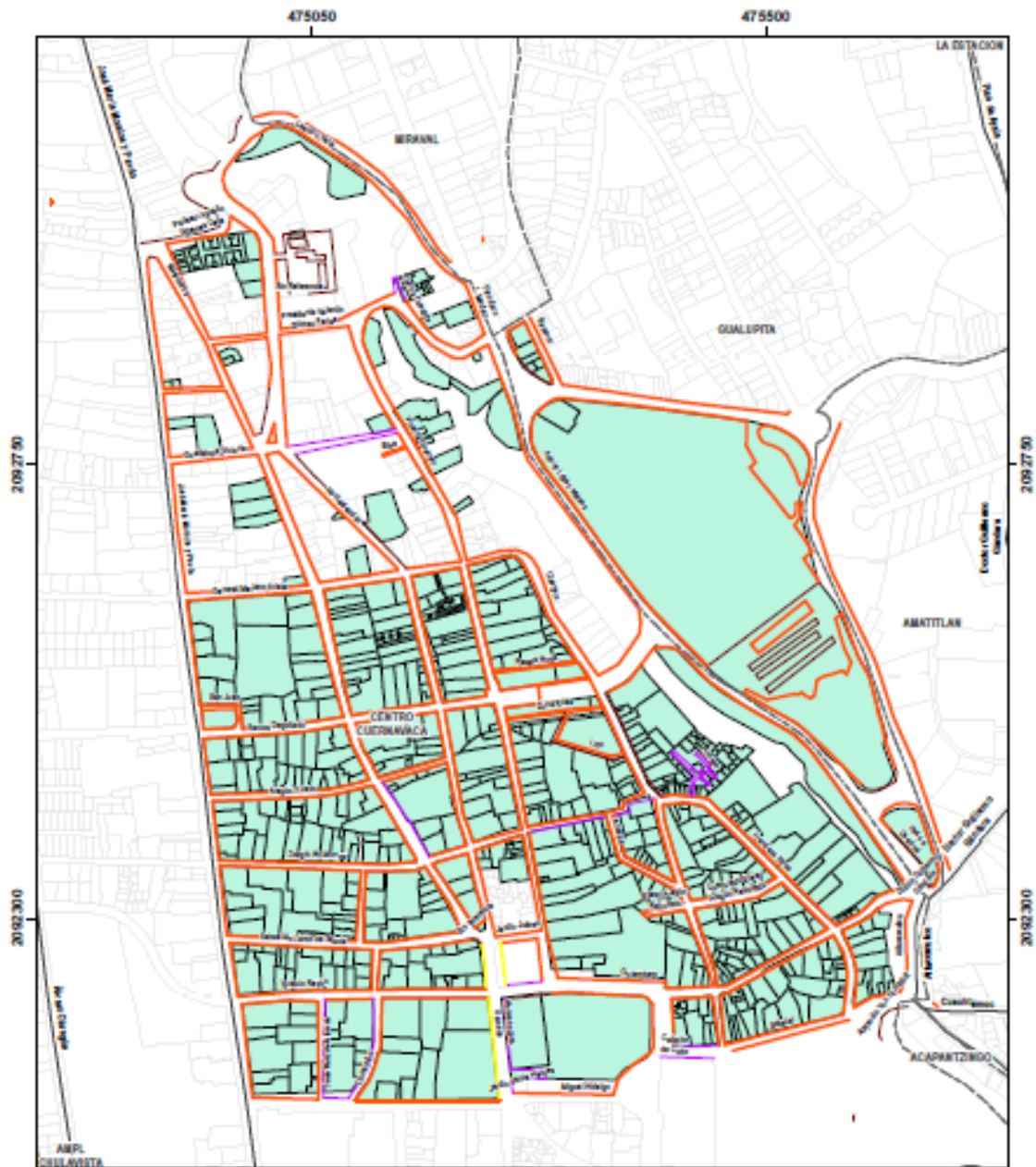
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Morelos/Paginas/itlp.aspx>

⁷ Decreto Número Trescientos Cincuenta y Uno que Contiene la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones que Servirán de Base al Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, Para el Cobro de Los Impuestos Derivados de La Propiedad Inmobiliaria. Vigencia 2007/06/29. Periódico Oficial 4542 "Tierra y Libertad"

⁸ Información proporcionada por la Dirección de Catastro.

SE ANEXAN MAPAS DE LAS REGIONES CATASTRALES DE CUERNAVACA (Cartografía elaborada con el apoyo de Alma Cuevas).





Proyecto:

475050

Región Catastral Cuernavaca 2

Simbología

Región Catastral

- Región Catastral 2
687 Predios
- Colonias

Infraestructura Vial INEGI 2016

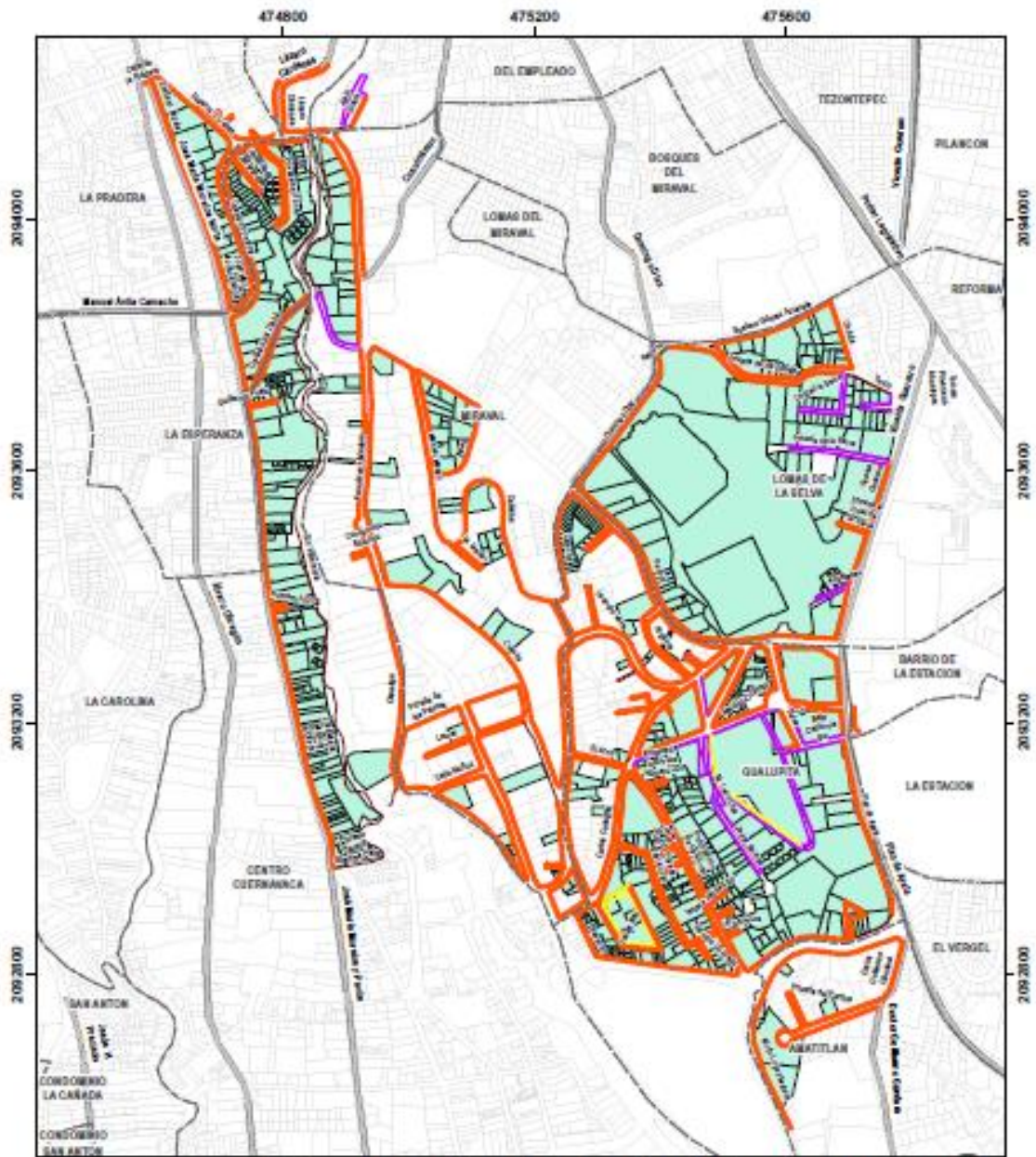
- Pavimento o concreto
- Empedrado o adoquín
- Sin recubrimiento
- No especificado

Vectores de vialidad

- 236
- 38
- 3
- 51



1:5,000



Proyecto 474800

Región Catastral Cuernavaca 3

Simbología

Región Catastral

Región Catastral 3
776 Predios

Colonias

**Infraestructura Vial
INEGI 2016**

Pavimento o concreto

Empedrado o adoquín

Sin recubrimiento

No especificado

**Vectores de
vialidad**

257

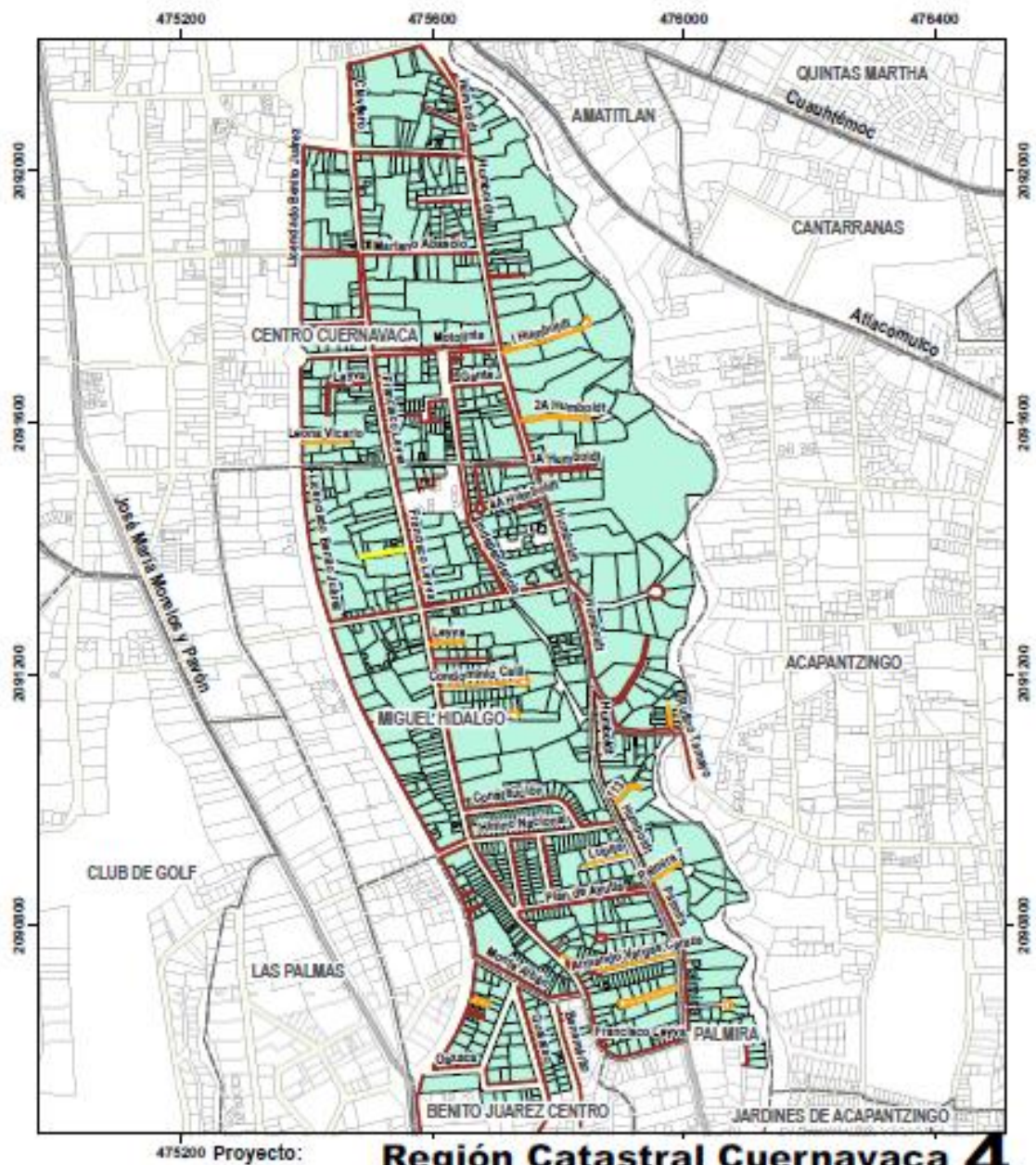
54

7

15



1:8,000



475200 Proyecto:

Región Catastral Cuernavaca 4

Simbología

Región Catastral

- Región Catastral 4
- 1231 Predios
- Colonias

Infraestructura Vial INEGI 2016

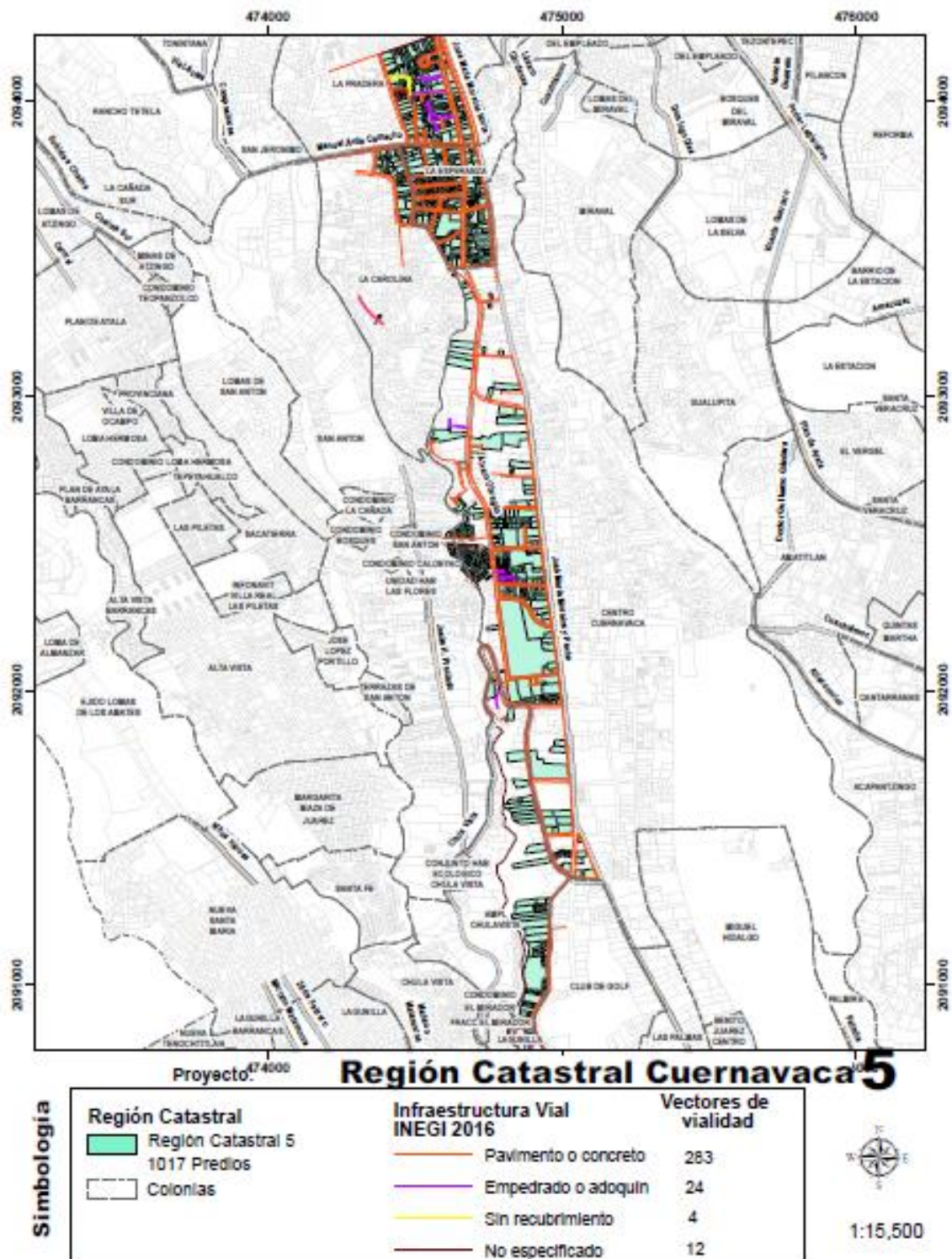
- Pavimento o concreto
- Empedrado o adoquín
- Sin recubrimiento
- No especificado

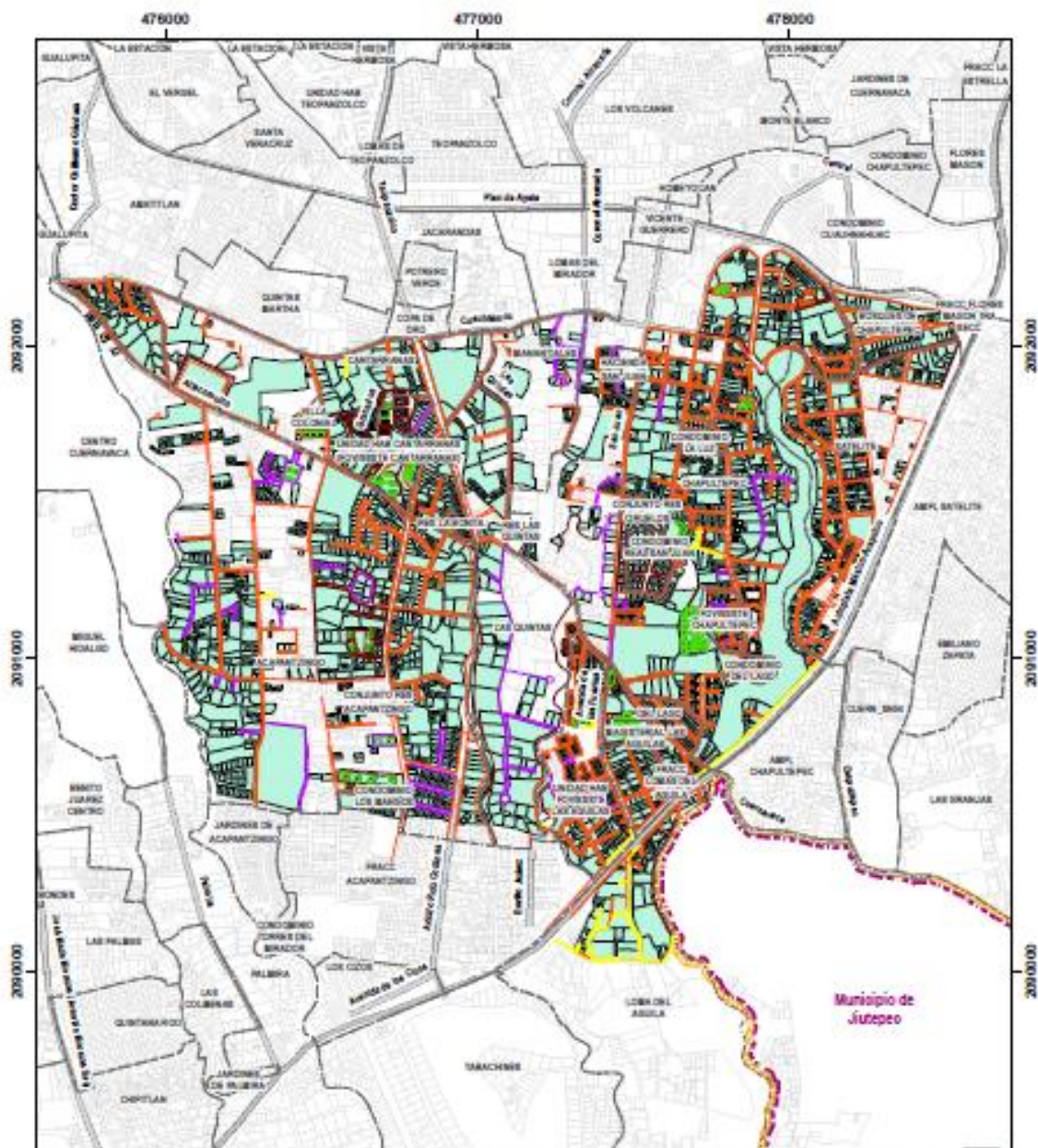
Vectores de vialidad

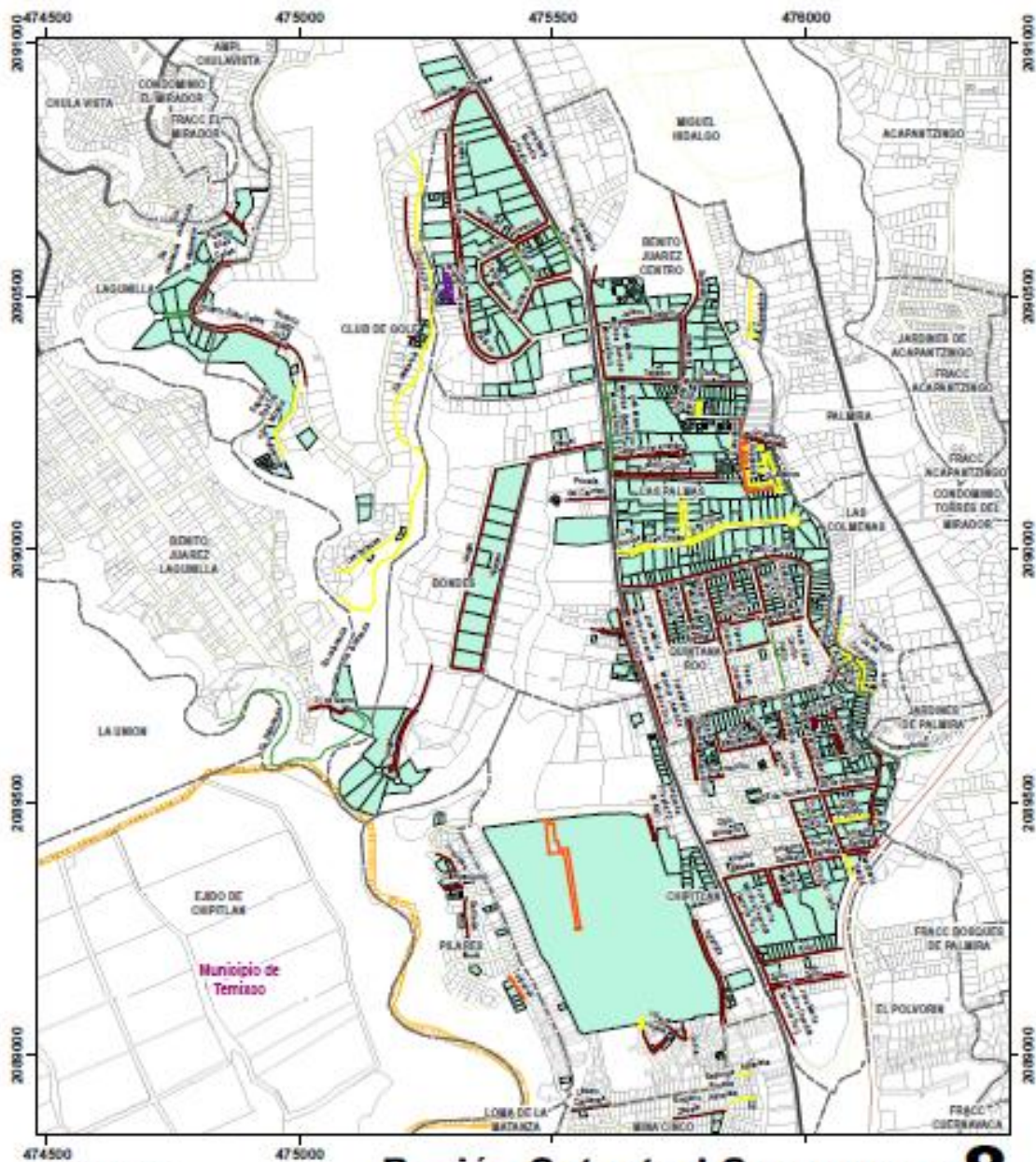
- 137
- 41
- 3
- 14

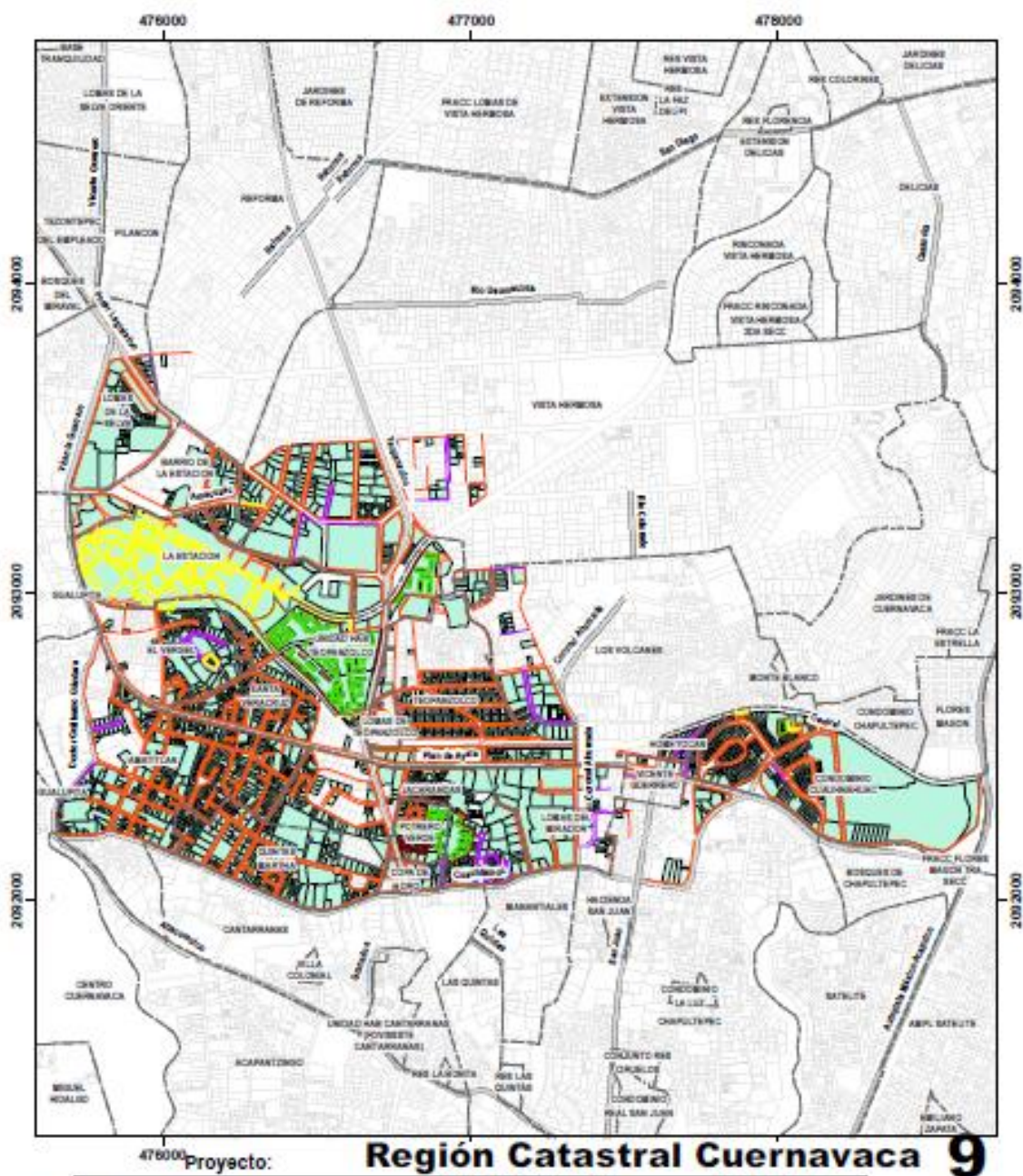


1:8,000









Simbología

	Región Catastral
	Región Catastral 9
	3336 Predios
	Colonias

Infraestructura Vial

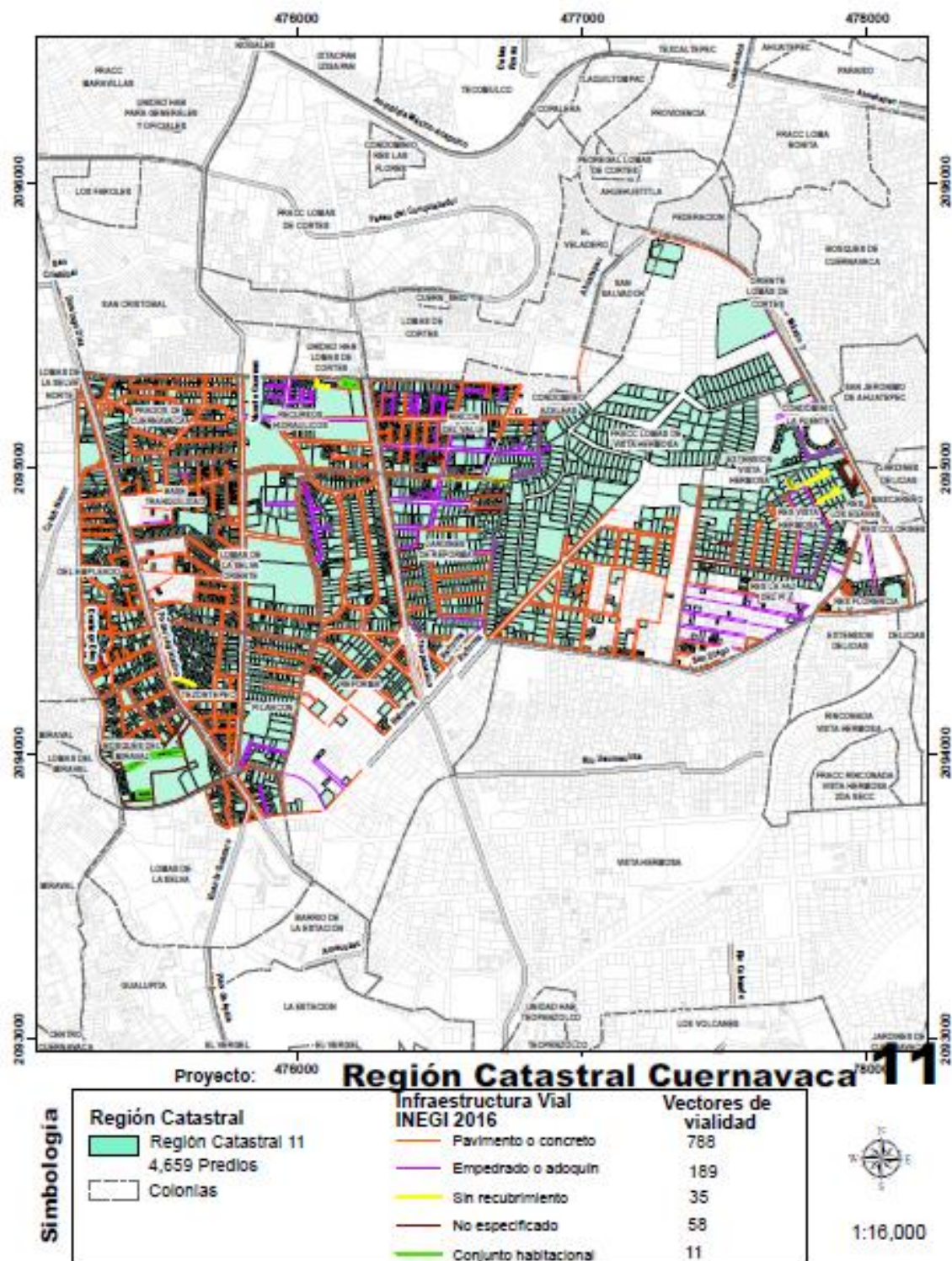
	Pavimento o concreto
	Empedrado o adoquín
	Sin recubrimiento
	No especificado
	Conjunto habitacional

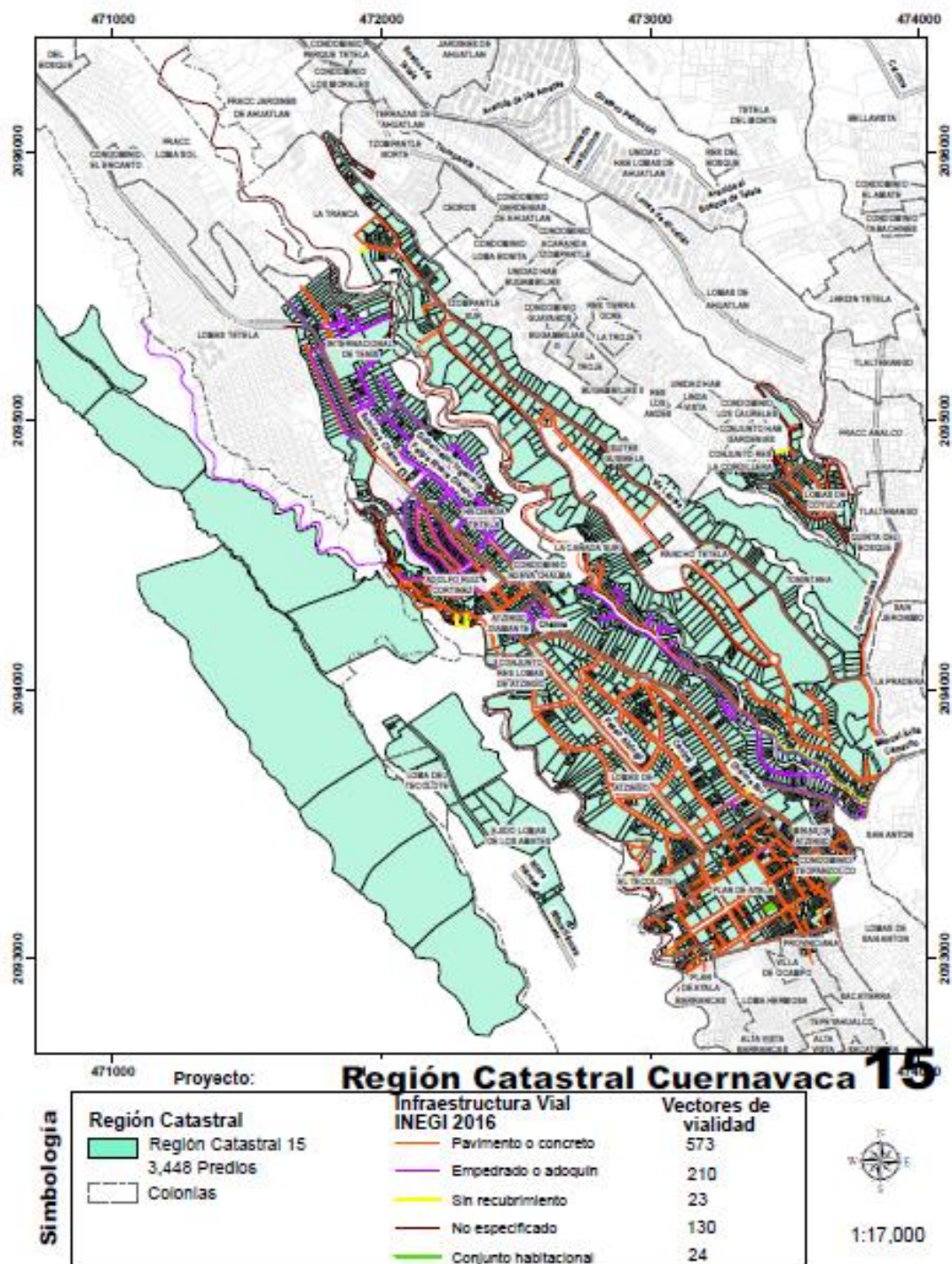
Vectores de vialidad

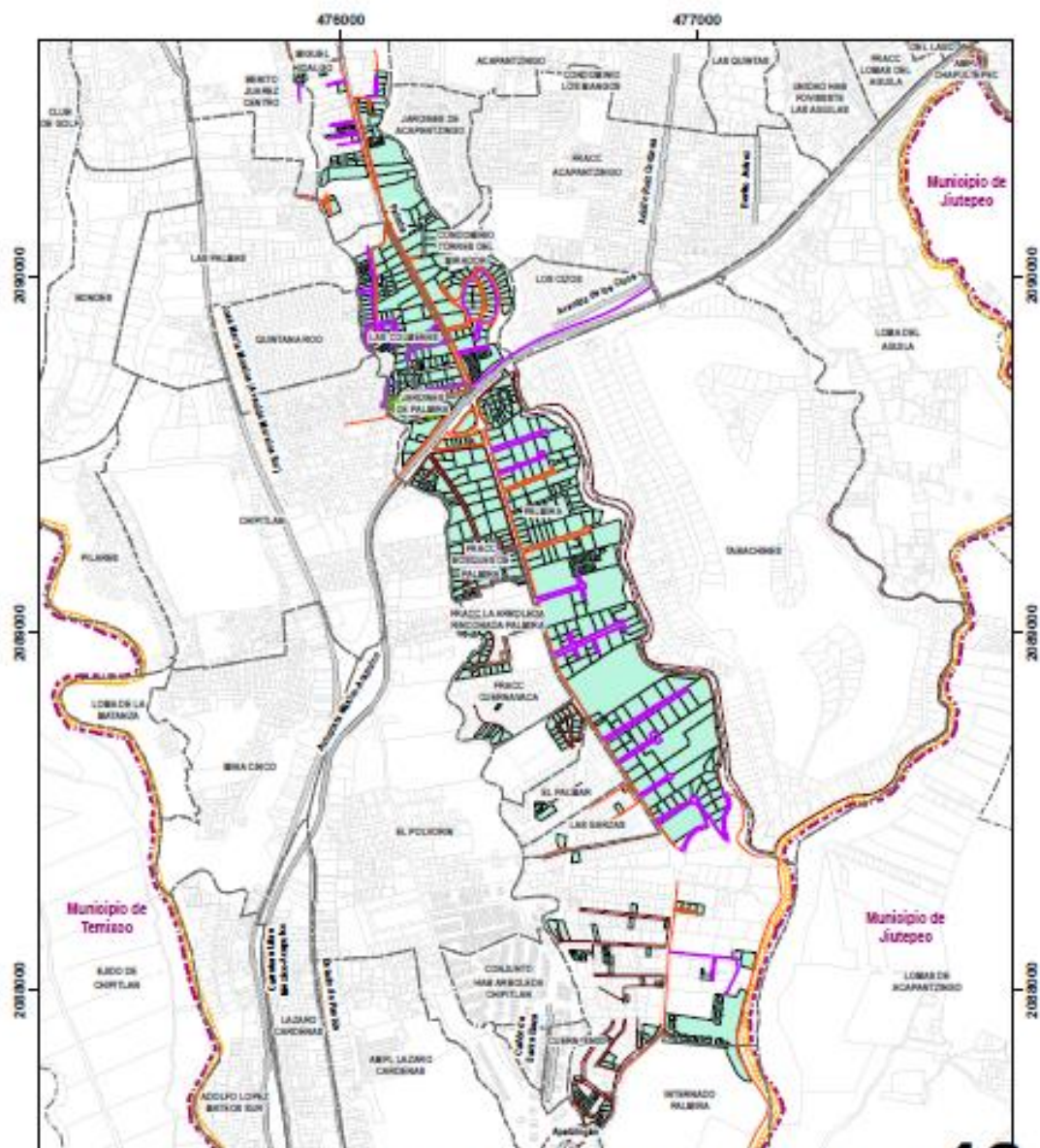
	717
	72
	289
	72
	275



1:16,000





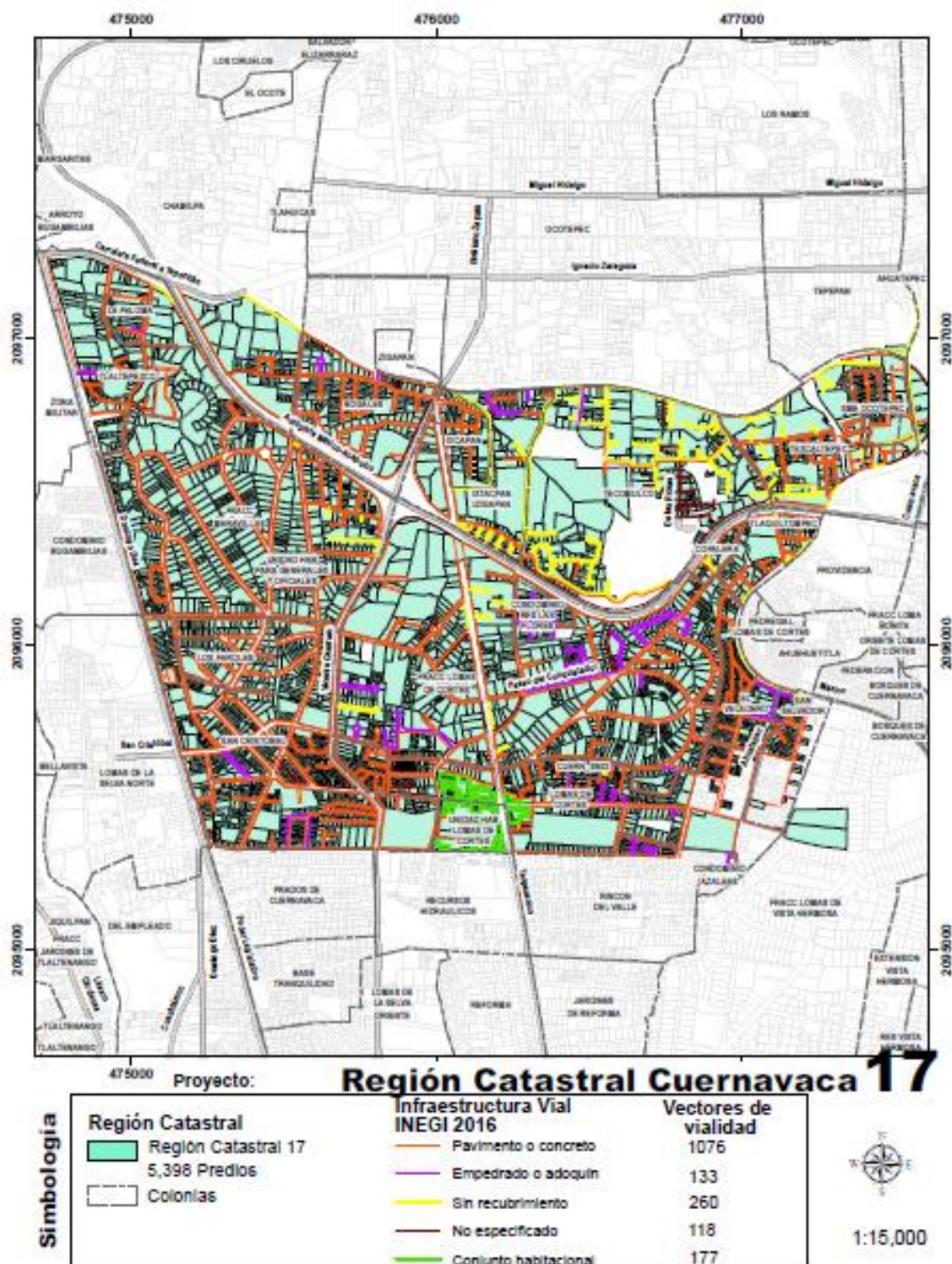


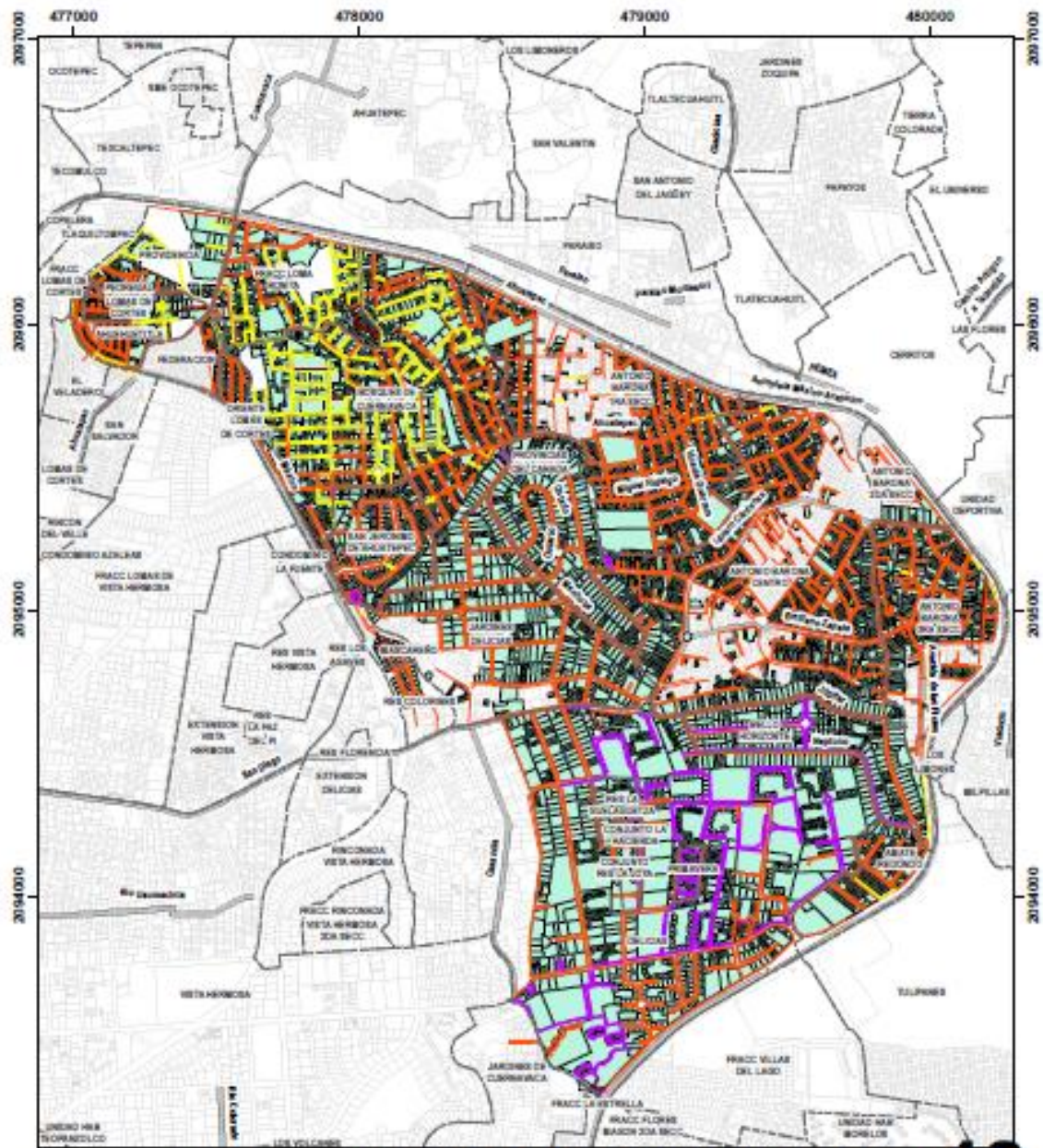
Proyecto: 476000 **Región Catastral Cuernavaca 16**

Simbología	Infraestructura Vial INEGI 2016		Vectores de vialidad
Región Catastral			
725 Predios		Pavimento o concreto	94
Colonias		Empedrado o adoquin	121
Municipio de Cuernavaca		Sin recubrimiento	0
Municipio colindante		No especificado	108
		Conjunto habitacional	17



1:14,000





Proyecto:

Región Catastral Cuernavaca 18

Simbología

Región Catastral

Región Catastral 18
7,845 Predios

Colonias

Infraestructura Vial
INEGI 2016

Pavimento o concreto

Empedrado o adoquín

Sin recubrimiento

No especificado

Conjunto habitacional

Vectores de
vialidad

1643

197

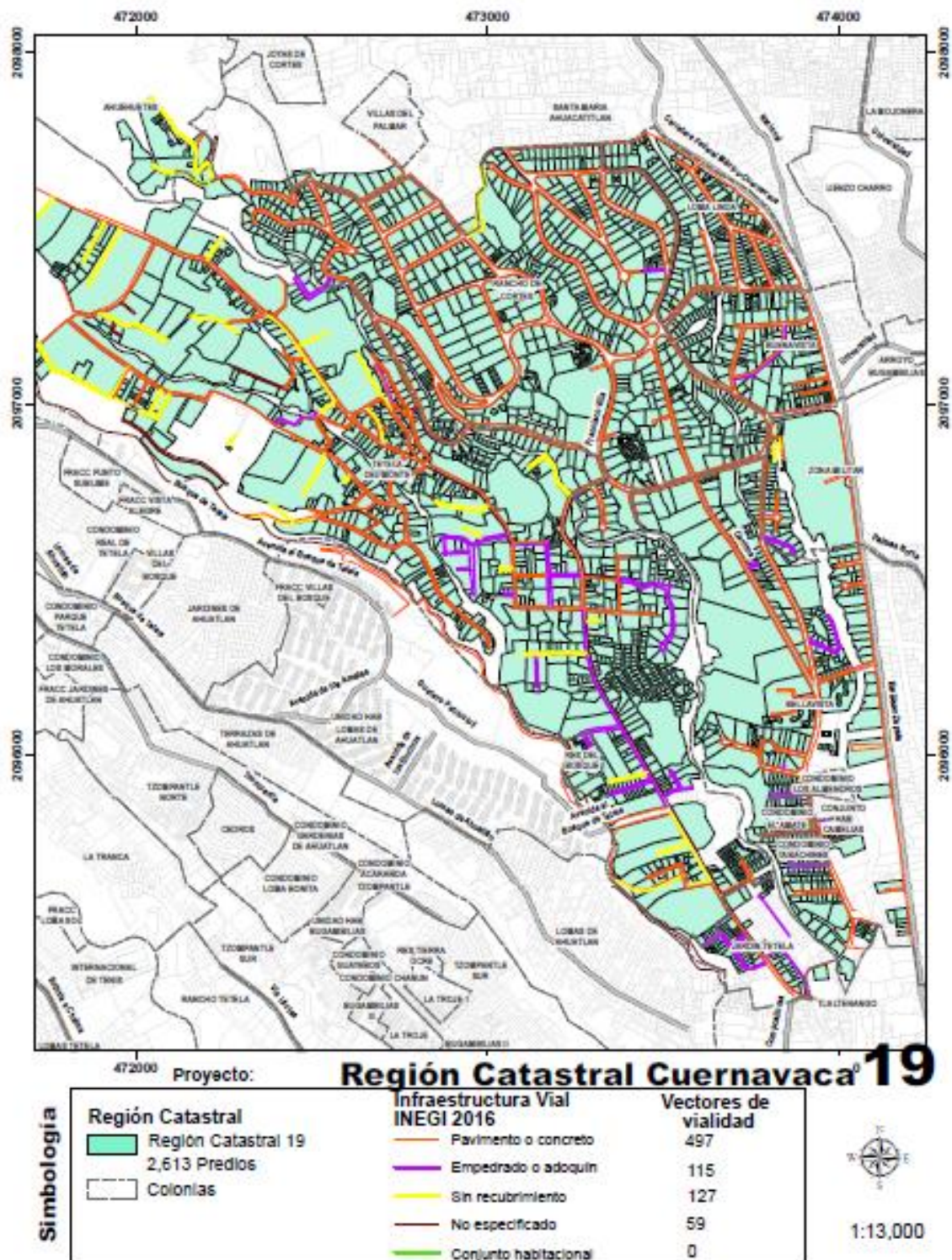
433

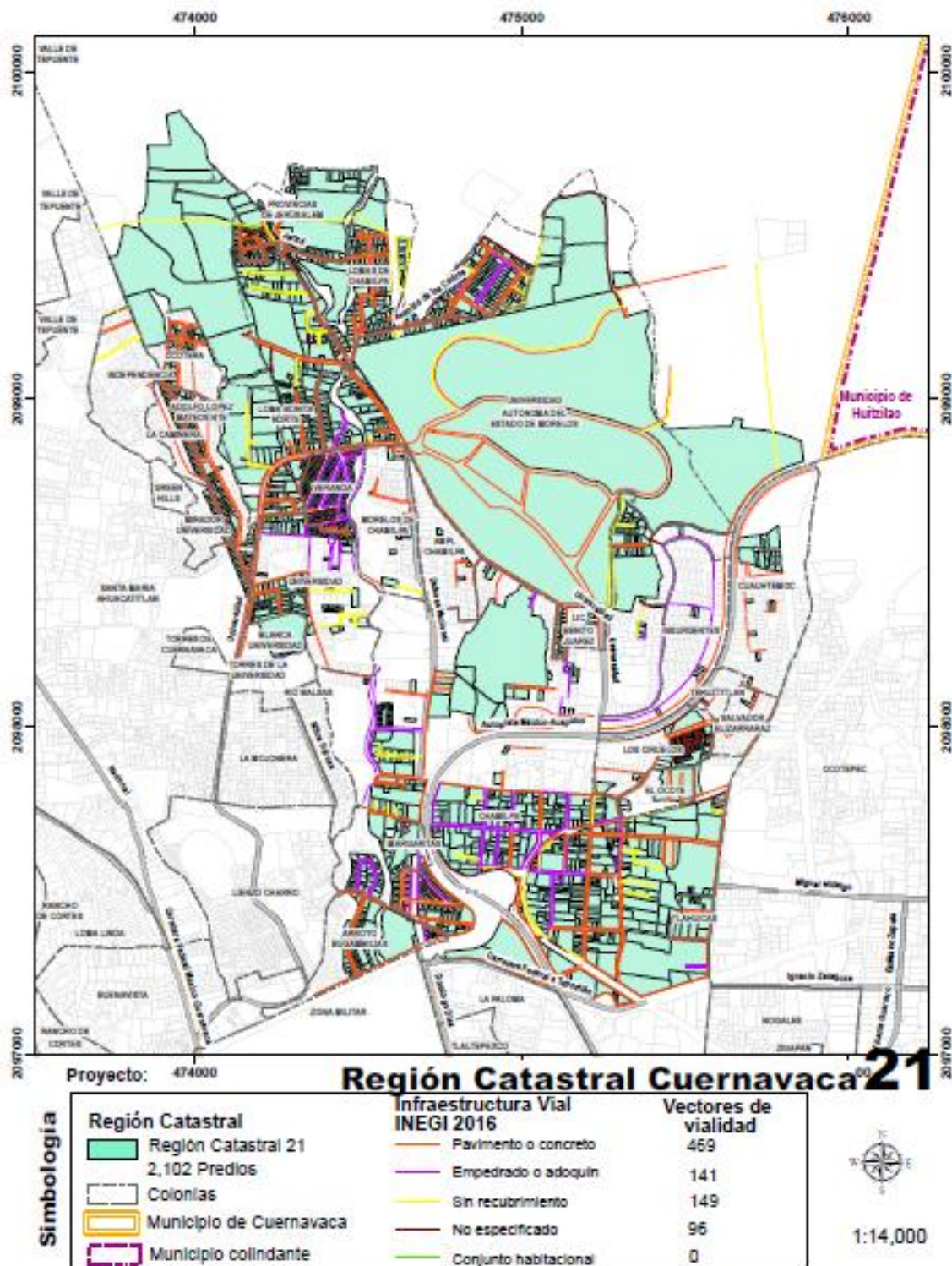
110

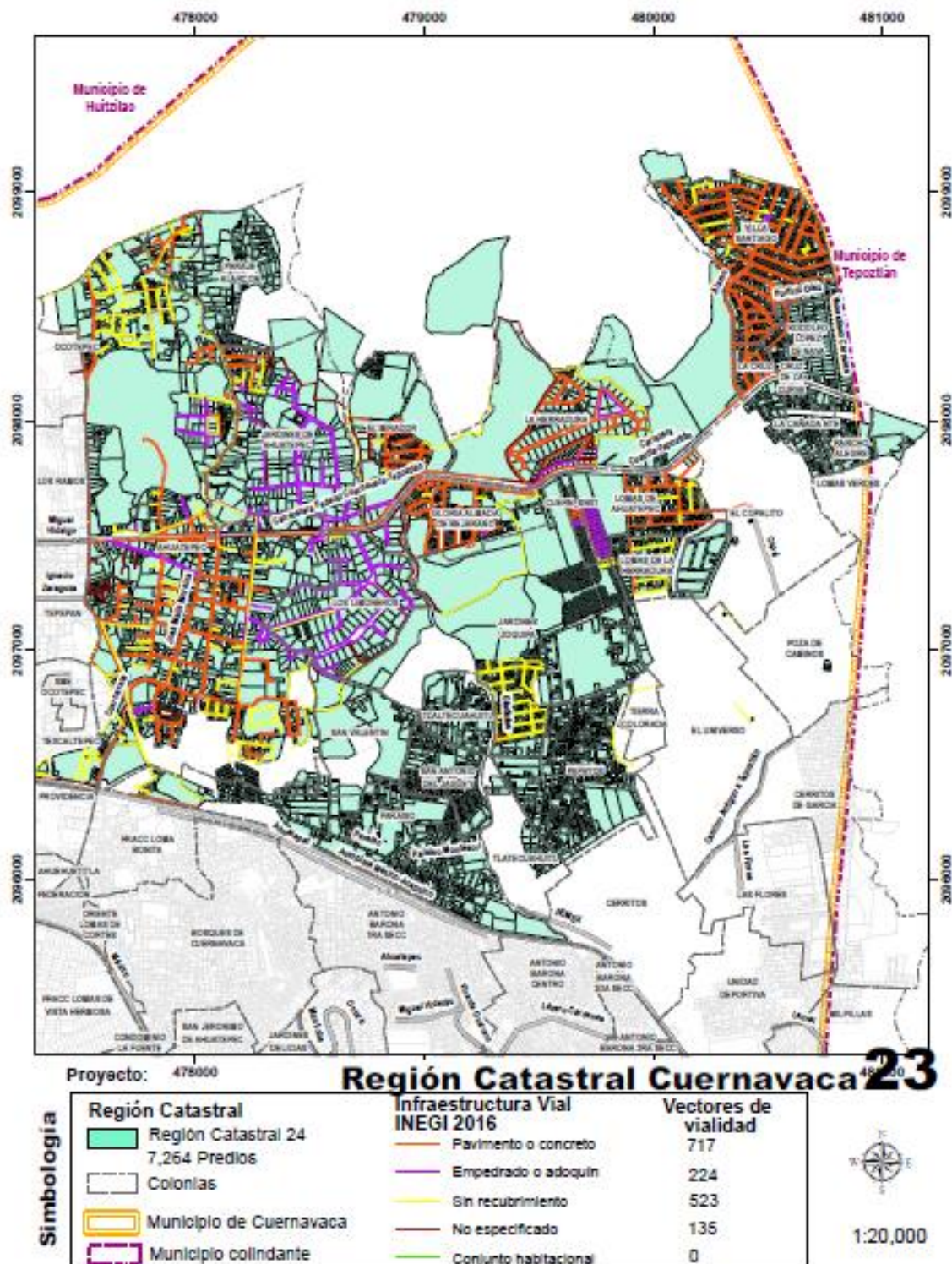
0

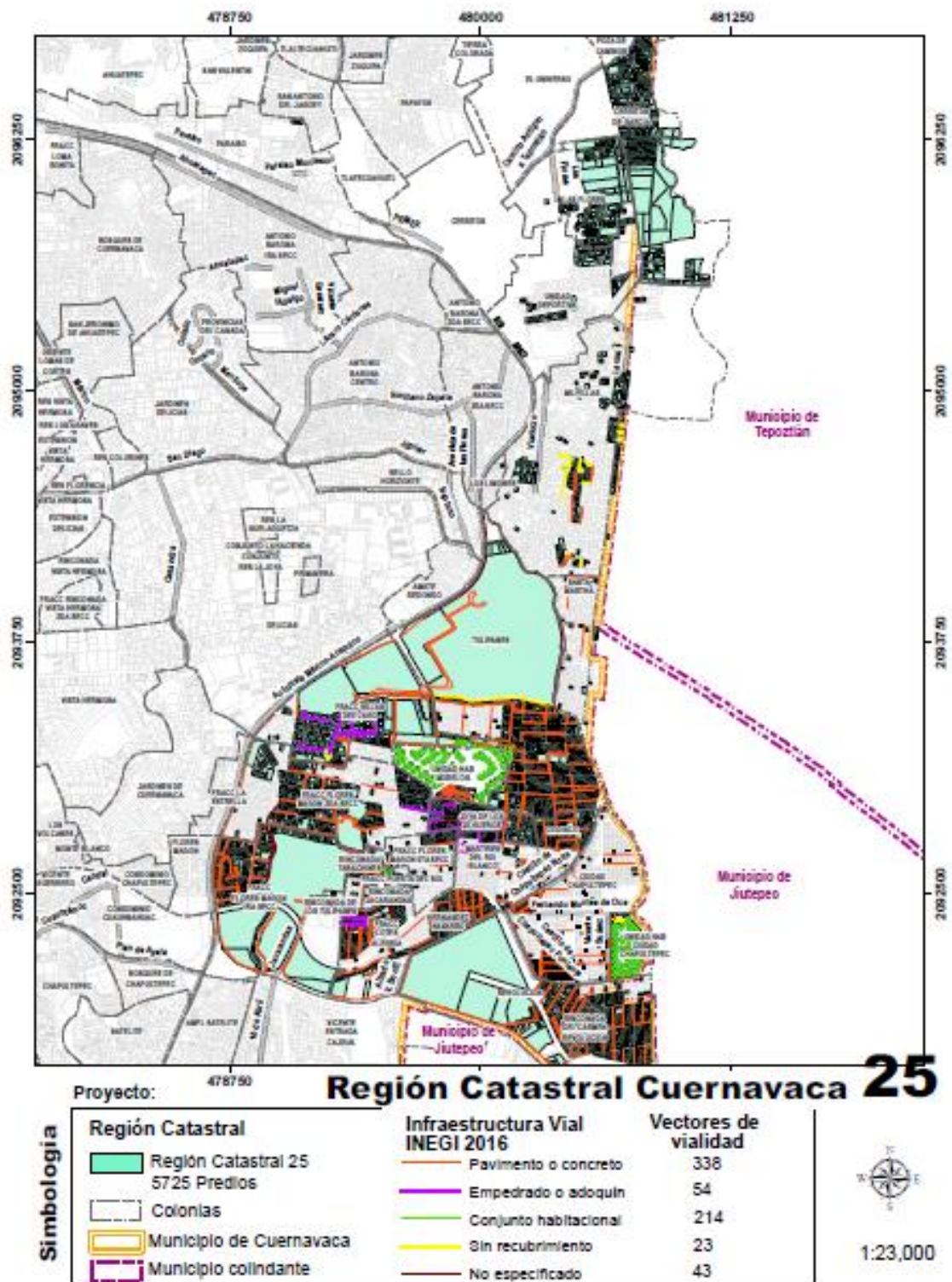


1:17,500











Proyecto: 479000

Región Catastral Cuernavaca 26

Simbología

Región Catastral	Infraestructura Vial INEGI 2016	Vectores de vialidad
Región Catastral 26	Pavimento o concreto	181
878 Predios	Empedrado o adoquín	3
Colonias	Sin recubrimiento	49
Municipio de Cuernavaca	No especificado	52
Municipio colindante	Conjunto habitacional	13



1:9,500

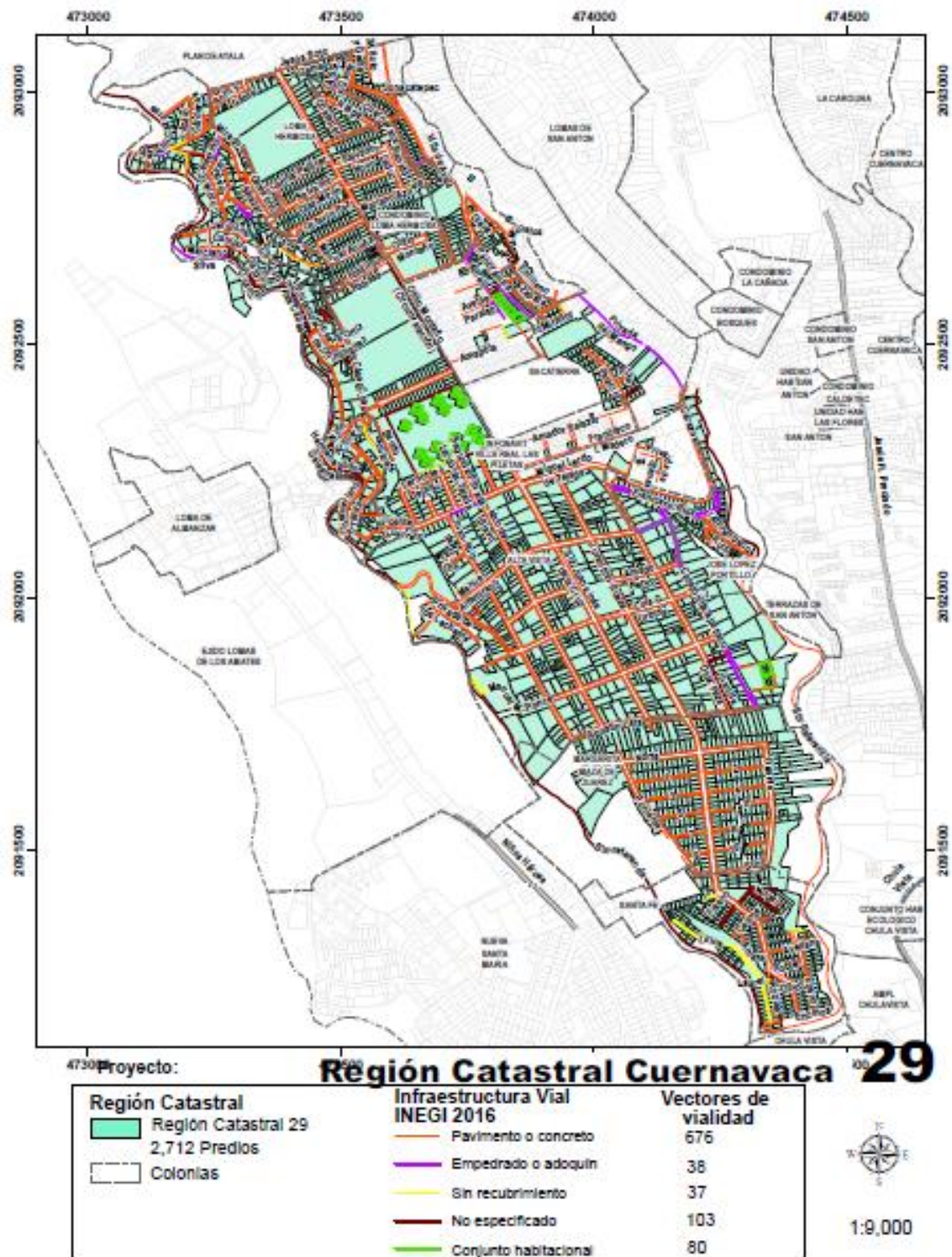


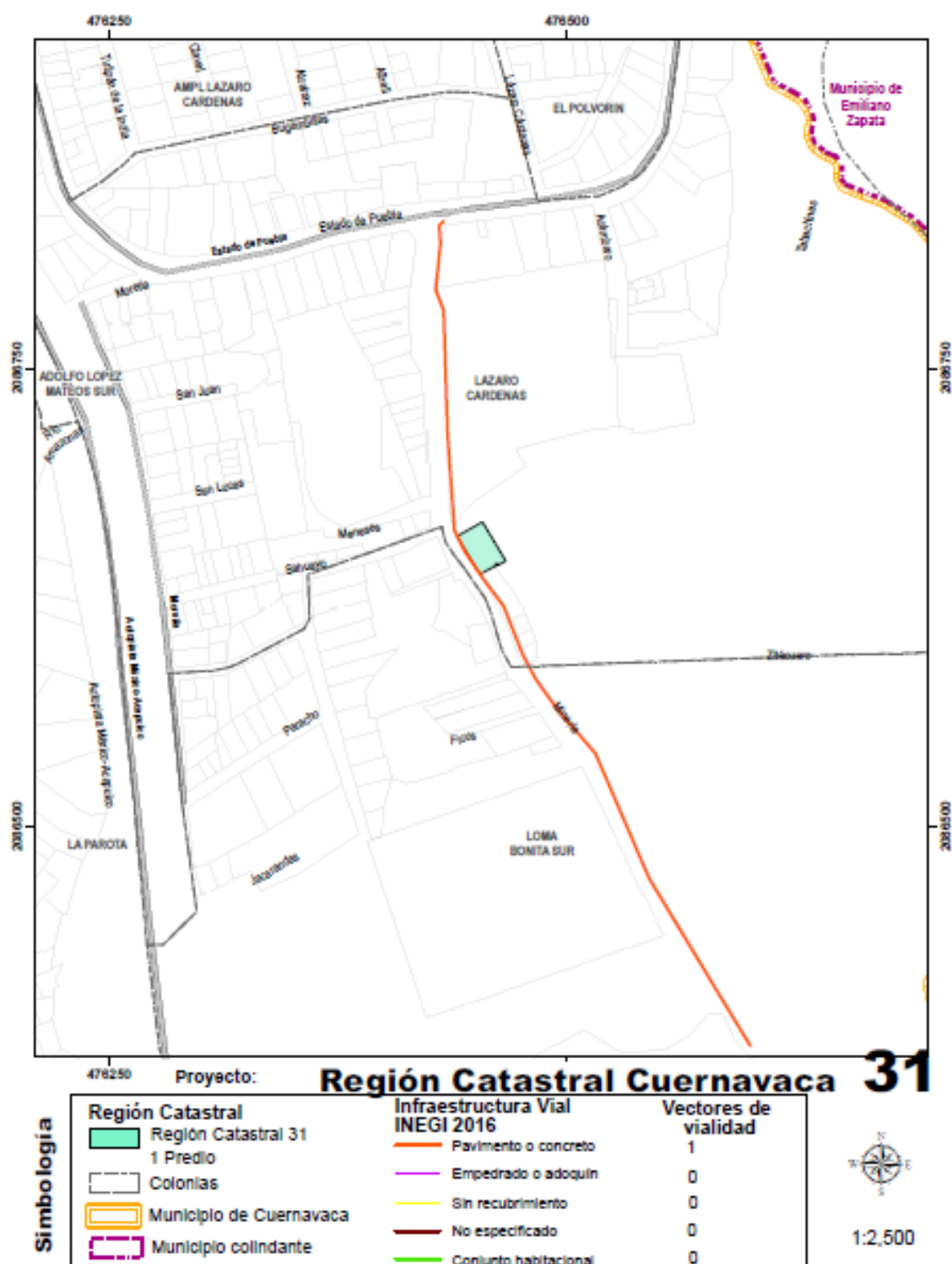
478750 Proyecto: **Región Catastral Cuernavaca 27**

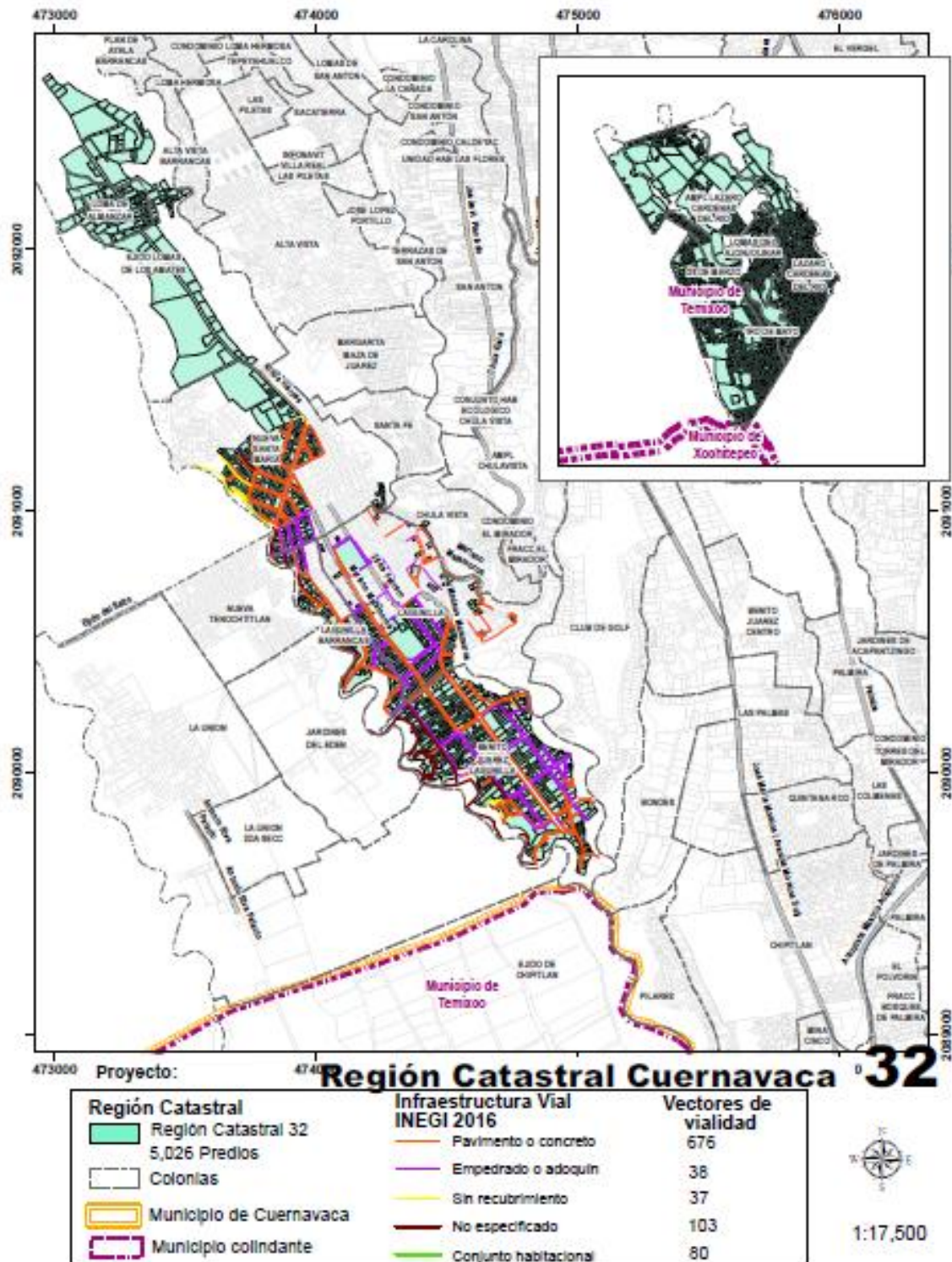
Simbología	Región Catastral	Infraestructura Vial INEGI 2016	Vectores de vialidad
	Región Catastral 27 1 Predio Colonias	Pavimento o concreto Empedrado o adoquín Sin recubrimiento No especificado Conjunto habitacional	1 0 0 0 0

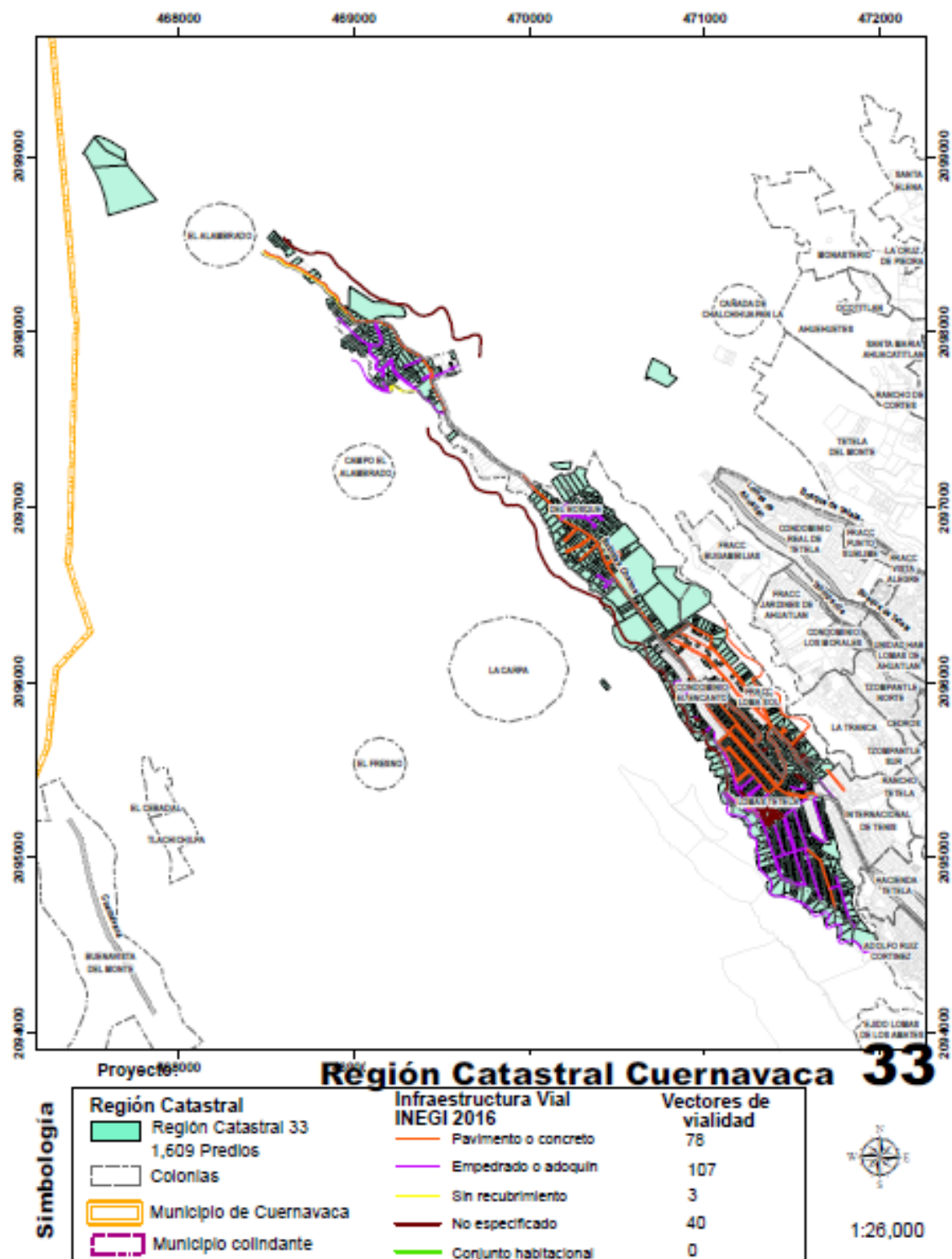


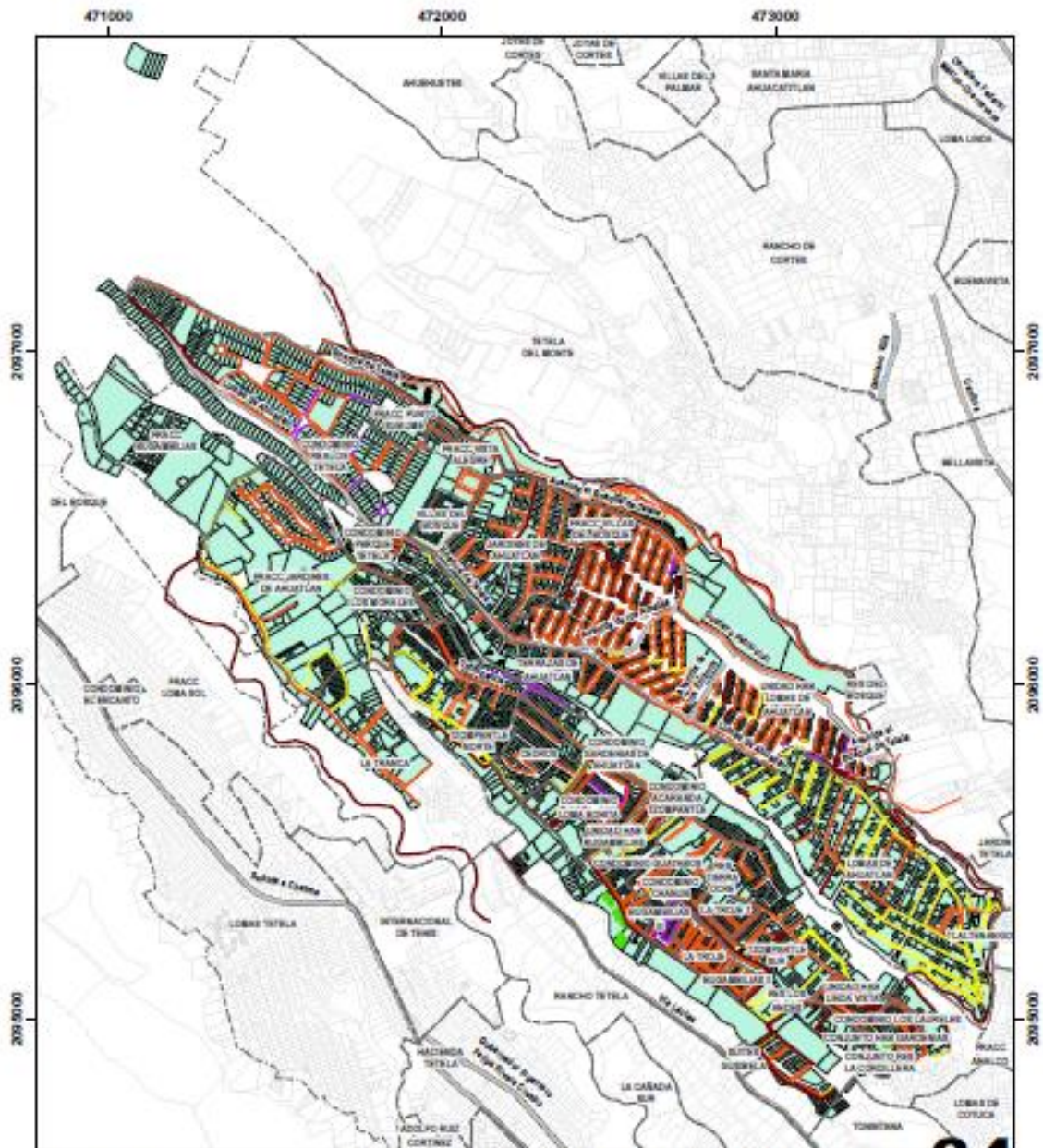
1:2,500











47 Proyecto:

Región Catastral Cuernavaca 34

Simbología

- Región Catastral**
- Región Catastral 34
 - 7,474 Predios
 - Colonias

Infraestructura Vial INEGI 2016

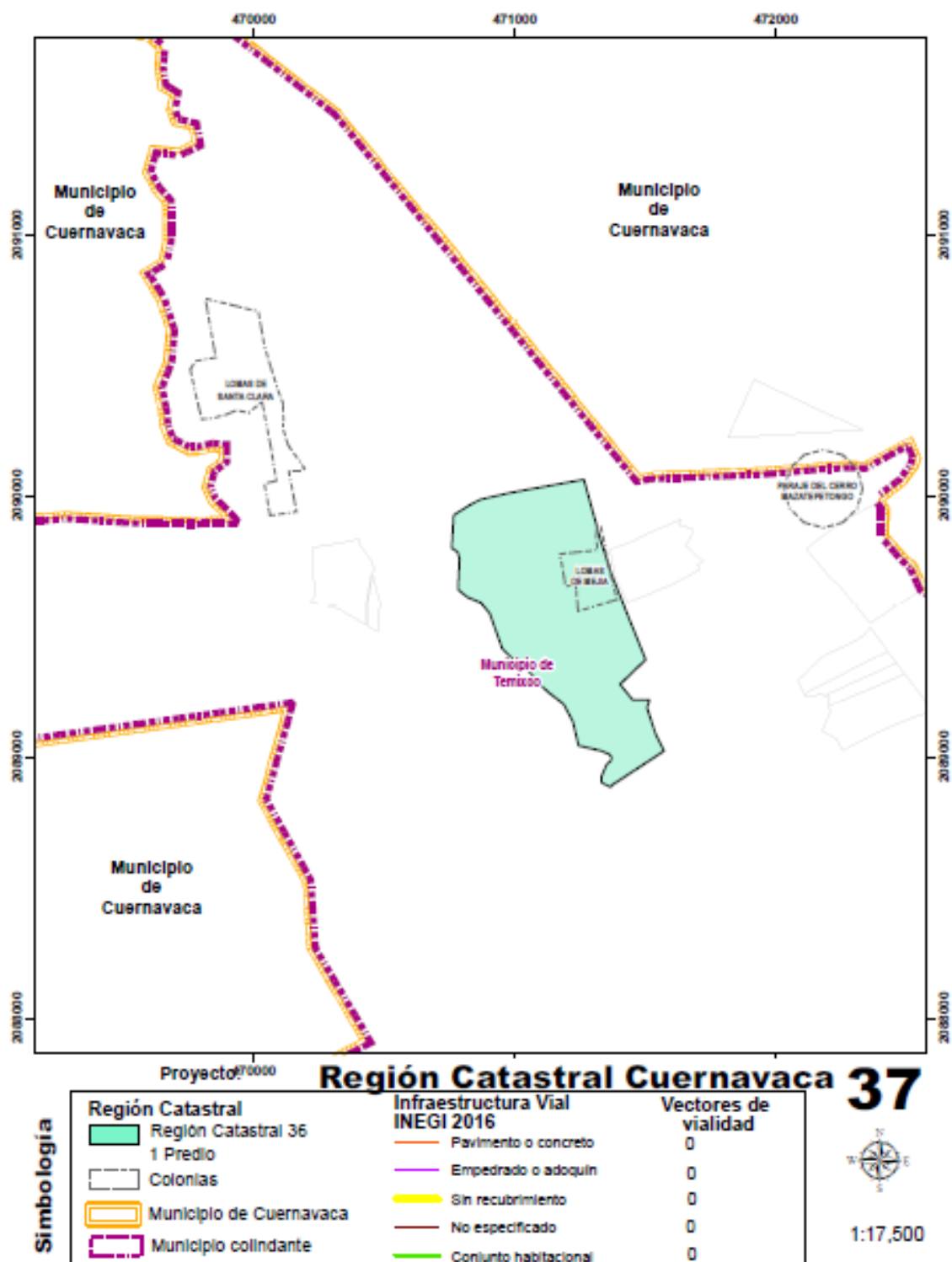
- Pavimento o concreto
- Empedrado o adoquín
- Sin recubrimiento
- No especificado
- Conjunto habitacional

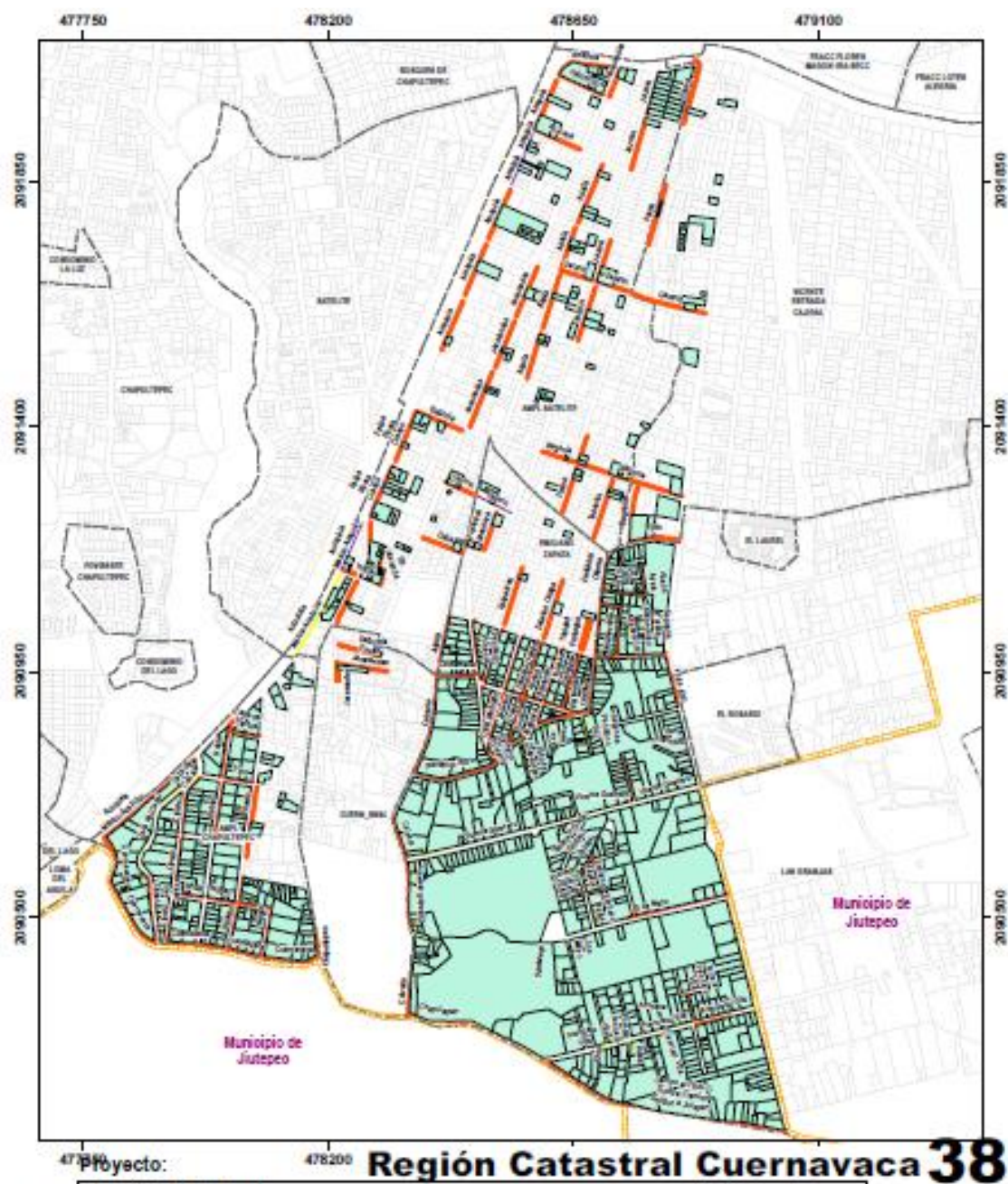
Vectores de vialidad

- 510
- 36
- 149
- 147
- 25



1:15,000





Simbología	Región Catastral	Infraestructura Vial INEGI 2016	Vectores de vialidad
	 Región Catastral 38 1043 Predios	 Pavimento o concreto	154
	 Colonias	 Sin recubrimiento	59
	 Municipio de Cuernavaca	No especificado	20
	 Municipio colindante		



1:9,000