

La Valuación Catastral y su Problemática

Humberto Morones Hernández

En nuestro país, la función de la valuación catastral presenta una problemática compleja de índole normativo, político, técnico y administrativo que da como resultado el que los valores catastrales disten de ser equiparables o congruentes con los que se observan en el mercado inmobiliario tal y como lo exige el Artículo 115 Constitucional, afectando así las finanzas públicas de los gobiernos municipales.

1. INTRODUCCIÓN

En los años 1983-1984 entraron en vigor importantes reformas constitucionales en apoyo al fortalecimiento municipal, siendo de las más trascendentes las que otorgan a este ámbito de gobierno, la competencia fiscal en las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Con base en estas reformas constitucionales, los gobiernos de los estados fueron paulatinamente trasladando a sus municipios la responsabilidad plena para manejar sus propias contribuciones inmobiliarias, particularmente de su Impuesto Predial, el cual en la mayoría de los casos se venía administrando por los estados no obstante que ya desde entonces compartían con sus municipios total o parcialmente el rendimiento recaudatorio de dicho tributo.

Desde entonces y hasta la fecha, la recaudación del Impuesto Predial a nivel nacional ha sido baja en términos generales. En años recientes la recaudación predial en México ha representado en promedio el 0.24% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual es realmente pobre si se considera lo que en otros países representa de su PIB dicho impuesto. Vr Gr Brasil 1.1%; Chile 0.69%; Colombia 0.70%; Uruguay 1.12%; Argentina 0.58%; Reino Unido 3.7%; EUA 3.0%; Australia 2.7%; Japón 2.6%; Francia 2.3%; Holanda 2.3%; España 1.9% y Alemania 1.1%, por citar solo algunos ejemplos.¹

¹ Morales Shechinger, Carlos; Taller Sobre Gestión del Suelo; Bogotá, Colombia, 29 de Noviembre de 2007; ponencia: "Perspectiva Internacional de la Valoración del Suelo"; información consultada en: www.habitatbogota.gov.co/sdht/index; y Claudia M. de Cesare "Características del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria" 7ª Conferencia Internacional del International Property Tax Institute; Guadalajara, Jal. 28 de Sept. de 2004.



Mtro. en A. Raúl Murrieta Cummings
 Secretario de Finanzas del Estado de México e integrante
 del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones
 de la CPFF

Las causas o razones del escaso rendimiento recaudatorio del Impuesto Predial en nuestro país, son muchas y de diversa naturaleza; hay quienes señalan que los gobiernos municipales no están haciendo bien las cosas en materia de administración tributaria y de catastro; sin embargo, habría que ver los comportamientos recaudatorios de dicho impuesto antes de las reformas constitucionales de 1983-4 cuando la administración del predial era realizada generalmente por los gobiernos estatales; al respecto creo que no habría mucha diferencia con lo que hoy en día se observa en este rubro tributario.

El rezago en los valores catastrales respecto a los valores de mercado, es sin duda una de las causas principales por las que no se da una óptima recaudación del impuesto predial; esta situación motivó incluso, que se diera al respecto una importante reforma al Artículo 115 Constitucional en el año de 1999, al establecerse en el ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO la obligación tanto para las legislaturas de los estados como para los municipios, de adoptar las medidas conducentes a fin que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado.

Actualmente, a diez años de dicha reforma constitucional, los valores catastrales siguen estando rezagados con relación a los valores que se observan en el mercado inmobiliario, lo que significa evidentemente que no obstante la obligación constitucional que desde entonces se consignó tanto para las legislaturas locales como para los propios municipios, estas entidades de gobierno han incumplido una y otra vez sin haber sido sometidas en ningún caso, a un proceso de fincamiento de responsabilidades, que de hecho las tienen.

Una efectiva valuación catastral tiene que ver con la aplicación de procesos objetivos y eficaces de gestión catastral, con la profesionalización y desempeño eficiente y honesto de los servidores públicos responsables directos de dirigir, coordinar y ejecutar las tareas y acciones propias que implica la valoración de la propiedad inmueble, con el establecimiento y manejo de una normatividad legal y técnica congruente con los principios constitucionales, con las condiciones de desarrollo urbano y rural que priva en los municipios, con los principios económicos y con las leyes que rigen el mercado inmobiliario. Por lo tanto, dichos factores deben ser considerados en el proceso de formulación de los estudios de valores y

de las propuestas de Tablas de Valores Unitarios que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que plantea el Artículo 115 Constitucional, y el ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO de las reformas constitucionales de 1999.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo central el identificar y analizar la principal problemática que a nuestro juicio encierra la valuación catastral, así como definir y sugerir algunas acciones, políticas y criterios cuya implementación coadyuve con el propósito constitucional que exige a los municipios el manejo de valores catastrales equiparables a los de mercado.

2. PROBLEMÁTICA DE LA VALUACIÓN CATASTRAL

El valor de la propiedad inmueble constituye uno de los elementos principales para la determinación de las contribuciones inmobiliarias, particularmente del impuesto predial. El conjunto de normas, criterios, procesos y actividades que los catastros consideran y aplican para determinar el valor de los predios, es lo que en términos generales llamamos valuación catastral.

En este mismo sentido se podría señalar que el valor catastral es aquél que fija la autoridad catastral respecto de un predio, tomando como base las características físicas, legales y cualitativas del mismo, así como las de su entorno. Los métodos y criterios que se utilizan para determinar dicho valor varían según la información de que se disponga, los recursos con que se cuente, la cantidad de predios a valuar y sus características, y según sean también las normas técnicas e instructivos que deban aplicarse en cada entidad de conformidad con la legislación catastral correspondiente.

Visto de esta manera el valor catastral, y tomado en cuenta lo que el Artículo 115 Constitucional establece sobre la materia, es obligación de los municipios y de las legislaturas locales, el que los valores catastrales estén actualizados y sean equiparables a los de mercado, es decir, semejantes, parecidos, similares o aproximados; no necesariamente deben ser iguales. Cualquier situación distinta que prevalezca en la materia, es a partir de 2002, contrario a lo que

“La actualización de los valores catastrales es una obligación constitucional que atañe tanto a las legislaciones locales como a los propios ayuntamientos”

reza dicho precepto constitucional. Por lo tanto las autoridades municipales y legislativas de aquellas entidades que estén en dicho supuesto, y que tienen las facultades para elaborar y aprobar las tablas de valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, están incurriendo en desacato de la norma constitucional sobre la materia, afectando así las finanzas públicas de los municipios.

El problema central de la valuación catastral se manifiesta fundamentalmente en el rezago que observan los valores catastrales frente a los valores de mercado, ello no obstante la obligación constitucional que tienen los ayuntamientos y las legislaturas locales de cuidar que los valores catastrales deban ser equiparables a los de mercado, lo cual implica que dichos valores deban ser revisados y ajustados por lo menos año con año a fin de mantenerlos actualizados.

Las causas o motivos que generan dicho problema son de distinta naturaleza y tienen un peso distinto en una entidad y en otra; en este sentido y para efectos de su análisis, en este artículo, las causas o motivos del problema de la valuación catastral se identificarán y comentarán considerando su tipo o carácter: técnico, administrativo, jurídico o político.

Problema técnico:

Bajo esta perspectiva el problema del rezago en los valores catastrales se debe a la ausencia de estudios del mercado inmobiliario y del comportamiento y transformación del suelo, a la ausencia de sistemas y procesos claros, objetivos y automatizados que vinculen de manera efectiva las bases de datos alfanumérica y cartográfica del catastro. El problema también se genera por la falta de instructivos y normas técnicas que definan con amplitud los conceptos que habría que considerar en la valuación; por la no aplicación o uso de los métodos más idóneos para valorar a la propiedad inmueble según sean sus características; y también por los deficientes criterios que aplican en la formulación y presentación de las tablas de valores unitarios.

Problema administrativo:

La problemática administrativa en materia de valuación se caracteriza por la deficiente estructura y sustento de las tablas de valores unitarios que son formuladas por los catastros, lo cual se debe en gran medida a la falta de personal calificado para la realización de las tareas que implica dicha función; a la constante rotación de personal técnico de catastro con motivo de los cambios de administración; a la ausencia de programas permanentes de capacitación especializada sobre el tema; y a la falta de sistemas de control interno que permitan evaluar la calidad y desempeño del personal del catastro que realiza las funciones de valuación o que revisa y autoriza los avalúos que le son presentados por valuadores externos que en muchas de las ocasiones éstos últimos no tienen incluso la capacidad o experiencia para realizar dichos trabajos.

Adicionalmente a lo anterior, existe el problema de la desactualización de la base de datos catastral tanto cartográfica como alfanumérica, lo que distorsiona aún más la aplicación real y efectiva de los valores catastrales, afectando así los principios de equidad y justicia tributaria, pues un gran número de registros catastrales contempla datos erróneos o no actualizados relativos a las superficies y dimensiones de los predios, a calidad de sus construcciones, a su uso y a su valor catastral vigente.

Problema jurídico:

Este problema se identifica con el manejo de leyes y reglamentos catastrales desactualizados; en algunos

casos, las leyes de catastro ni siquiera son congruentes con lo que las disposiciones constitucionales dictan sobre la materia.

Se da el caso también de que en algunas entidades federativas los catastros estatales de acuerdo con la legislación local sobre la materia (Ley de Catastro) tienen una injerencia muy marcada en los procesos de formulación de Tablas de Valores Unitarios que deban regir en los municipios del Estado, haciendo a un lado o dejando en un segundo plano las propuestas de valores que en su caso plantean los municipios. Lo anterior no obstante de que el propio Artículo 115 Constitucional define como facultad exclusiva de los municipios el que éstos sean quienes deban proponer a la legislatura local las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En este mismo sentido consideramos que los congresos locales e incluso los propios ayuntamientos constituidos éstos en autoridad colegial (Cabildo), se arrogan facultades que en nuestra perspectiva rebasan en mucho su intervención en el proceso de aprobación de las Tablas de Valores Unitarios para suelo y construcciones, pues como se sabe, estos trabajos son formulados normalmente por los propios catastros, siendo generalmente apoyados en su revisión, análisis y evaluación, por órganos técnicos de carácter colegiado e interdisciplinario, denominados Consejos Técnicos de Catastro o Juntas Catastrales según sea el caso de cada entidad federativa o municipio.

Congruente con lo anterior y no obstante la existencia de dichos órganos especializados de carácter colegiado a quienes las leyes locales les reconoce su creación y funcionamiento así como su participación en los procesos de formulación, análisis y evaluación de tablas de valores unitarios en apoyo al catastro, la realidad de las cosas es que siguen siendo los propios ayuntamientos y los Congresos los que se arrogan el derecho de “aprobar o no” las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

En este sentido, creemos que la legislación local debe ser más precisa a fin de que las autoridades legislativas y del municipio (Cabildo), respeten el trabajo técnico que realizan las dependencias catastrales municipales



Lic. Jorge López Portillo Tostado
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro,
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema Participaciones
de la CFFF

con apoyo de sus Consejos Técnicos Catastrales o de valuación, creados ex profeso en apoyo a la revisión, estudio y análisis de las propuestas de Tablas de Valores Unitarios que deben ser remitidas a la legislatura local para su “aprobación definitiva”.

De acuerdo con lo anterior, la participación legislativa y de los Cabildos municipales en la aprobación de las Tablas de Valores Unitarios debiera a nuestro juicio constituir la formalización de un proceso protocolario necesario para que los valores en comento, base de las contribuciones inmobiliarias, revistan del principio doctrinario de legalidad al que deben ajustarse los elementos fiscales de toda contribución, lo anterior significa que los valores catastrales unitarios deban ser consecuentemente aprobados y emitidos por las autoridades legislativas, debiendo promulgarse el Decreto correspondiente por las autoridades ejecutivas competentes, para que tengan, como toda ley el carácter de aplicación obligatoria correspondiente.

Problema político:

El factor político es quizás el principal aspecto por el cual los valores catastrales distan de ser equiparables a los de mercado tal y como lo exige la Constitución General; lo anterior en virtud de que en muchos de los casos las autoridades catastrales conscientes de su

obligación y del rezago que observan los valores en su entidad, proceden a realizar los estudios técnicos necesarios para fundamentar y proponer los ajustes que requiere la actualización de los valores catastrales; sin embargo, es en el seno de los propios Cabildos o de los Congresos es en donde generalmente encuentran el rechazo a su propuestas de actualización de valores.

Dicho rechazo lo disfrazan o materializan fijando “topes” a la propia actualización de valores; es decir, si las tablas de valores unitarios contemplaban un incremento promedio del 40%, 60% o 100% más respecto de los valores que aplicaron en el año inmediato anterior, dichas instancias de autoridad a propuesta o debate de algunos de su integrantes trátense de Regidores o Diputados o bien de las corrientes partidistas que representan, acuerdan y establecen que dichos valores no deban incrementarse en más de un 10% o 20% respecto de los valores que para efectos fiscales aplicaron en el año inmediato anterior.

En ocasiones las autorizaciones y en su caso acotaciones que los Congresos determinan respecto de las propuestas originales de actualización de valores que derivan de los trabajos técnicos de los catastros, es más bien con base en el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (INPC), más que en función de las necesidades reales de actualizar los valores a fin de que

“Las facultades que en materia de aprobación de Tablas de Valores Catastrales consagra la Constitución General en favor de las legislaturas locales, no deberán de contravenir los resultados de los trabajos desarrollados por el Catastro con apoyo de sus órganos técnicos colegiados creados para ese fin”

éstos sean verdaderamente equiparables a los de mercado.

Bajo esta perspectiva vemos pues que en la práctica, las propuestas de tablas de valores el catastro que se formulan y evalúan con apoyo de órganos técnicos colegiados y especializados que auxilian a los catastros en dicha labor, son rechazadas ya sea por los propios ayuntamientos o bien por las legislaturas locales, argumentando en sus decisiones la difícil situación económica y social que vive el país, el estado o el municipio, soslayando así los trabajos y resultados a que llegaron las autoridades catastrales competentes, trabajos que tienen como soporte estudios de mercado en donde el resultado de las transacciones inmobiliarias se ve impactado también por las situaciones económicas y sociales del país y de la localidad; por lo tanto no habría razón alguna de “topar” o impedir que se actualicen dichos valores bajo ese tipo de argumentos. Un catastro moderno y eficiente debe por naturaleza y por obligación contar con un inventario actualizado de la propiedad inmueble y de sus características, siendo una de las más importantes la que se refiere al valor de los inmuebles.

Al margen de la participación legal que en los procesos de evaluación y aprobación de tablas de valores unitarios tienen las legislaturas locales y los propios ayuntamientos, se considera que en no pocas ocasio-

nes el intervencionismo de dichas autoridades obedece más a una politización de los valores catastrales que al propósito genuino de definir los valores catastrales idóneos de conformidad con lo que se observa en el mercado de la propiedad inmueble.

Con base en esta apreciación, sentimos que lo que buscan los políticos es congratularse con la población a fin de verse favorecidos en su imagen y/o en los procesos electorales correspondientes. Sin embargo, ha habido casos de municipios importantes por su tamaño y economía, en donde resulta incluso todo lo contrario, pues ni se actualizan los valores como debieran, ni los políticos o corrientes partidistas que promovieron su no actualización logran su cometido.

3. ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN PARA ABATIR LA PROBLEMÁTICA EXISTENTE

Siguiendo el mismo criterio utilizado en la identificación de las causas o motivos que generan la problemática existente en materia de valuación catastral, a continuación se describen algunas propuestas o sugerencias para abatir dicha problemática desde su raíz u origen, y así avanzar realmente en el proceso de actualización de valores conforme lo dicta nuestro máximo ordenamiento legal que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo técnico:

Diseño e instrumentación de procesos automatizados de valuación

Se sugiere revisar y en su caso replantear los procesos catastrales con base en la realización de un diagnóstico que permita identificar la consistencia de los procesos, sus desviaciones operativas, su grado de obsolescencia, y los espacios de oportunidad de mejora que bien pudiese culminar con una reingeniería de procesos a fin de que aquéllos que tienen que ver con la valuación sean totalmente automatizados y emanen de los propios registros cartográficos; de esta manera, toda modificación individual a los valores catastrales se generaría o estaría soportada en una modificación o corrección, en su caso, de las características físicas del bien inmueble de que se trate.

Sólo en los casos de los procesos masivos de actualización de valores con base en la tablas de valores unitarios vigentes, las modificaciones o actualizaciones correspondientes se harían directamente en la parte técnico-cartográfica de los registros catastrales; es decir, en las tablas relativas a los valores que impactan a la cartografía, a los propios avalúos técnicos, y en general en el resto de los procesos y módulos catastrales en donde deba observarse el valor de cada inmueble y/o el impuesto predial que le corresponda de acuerdo a su base fiscal.

Elaboración o actualización de una norma técnica de valuación (reglamento o instructivo de valuación)

Uno de los documentos base para orientar o guiar los trabajos de valuación catastral masiva o individual, lo constituye la norma técnica que para el efecto es conveniente que expidan los ayuntamientos, considerando que la función valuatoria es una función de competencia municipal, independientemente de que tengan a su cargo o no las demás funciones (altas, bajas o modificaciones a los registros catastrales, elaboración, edición y manejo de cartografía, trámite de operaciones y servicios catastrales, etc.) que implica la gestión catastral.

Es conveniente que dicha norma sea homogénea en todos los municipios del estado y que no sólo aplique en unos. Dicha norma debiera describir y regular por lo menos los siguientes aspectos:

- Criterios de valuación
- Métodos, técnicas y fórmulas a emplear en la valuación según sea el tipo de predios (urbano, suburbano, rústico, ejidal, en proceso de transformación de rústico a urbano, etc.) y según sean las características y condiciones que permean en los mismos y en su entorno: colonia o sector, distrito, zonas o subzonas catastral, etc.
- Procedimientos a seguir en la valuación de inmuebles
- Información y documentos a requerir
- Personal facultado para la realización de dichas labores
- Formularios a utilizar en la elaboración del avalúo técnico-catastral y del dictamen de valor en los casos que corresponda
- Tablas de clasificación de las construcciones
- Determinación de los “Lote tipo”

- Descripción de los grupos o tipos de suelo
- Factores de ajuste al valor del terreno (factores de incremento o decremento de valor)
- Zonas homogéneas físicas y criterios para la homologación de valores
- Procedimiento a seguir para la elaboración, estructura y presentación de tablas de valores unitarios

Creación de Observatorios de Suelo y del Mercado Inmobiliario

En algunos países iberoamericanos como España, Colombia, Chile y Argentina se contempla la creación y funcionamiento de organismos descentralizados o desconcentrados denominados “Observatorios del Suelo y del Mercado Inmobiliario”, integrados por personal altamente calificado en tareas de valuación comercial y catastral así como en el seguimiento, análisis y evaluación del comportamiento y transformaciones del suelo en las distintas localidades.

Dichos organismos constituyen un apoyo profesional para la realización de estudios de valores y determinación de propuestas de actualización para fines fiscales, catastrales y comerciales.

Considerando que la mayoría de los municipios del país no cuenta con suficiente personal calificado para el desarrollo de dichos trabajos, sería recomendable pensar en la creación y puesta en marcha de un organismo de esta naturaleza, ya que incluso los propios órganos técnicos auxiliares de los catastros en las entidades, se ven limitados para llevar a cabo dichos estudios, pues normalmente se trata de órganos colegiados multidisciplinarios de carácter honorífico carentes de personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios.

Dichas entidades podrían constituirse como organismos intermunicipales cuya cobertura y competencia cubra a todos los municipios de un Estado.

En lo administrativo:

Capacitación especializada

Importante capacitar al personal abocado a las tareas de valuación, ya que esta es una función técnica muy es-



Arq. Arnulfo Martín García Higuera
Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tamaulipas
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de
Participaciones de la CPFF

pecializada que tiene una repercusión directa en la determinación de las contribuciones inmobiliarias; no contar con personal que reúna el perfil necesario y que no esté capacitado para realizar con eficiencia las tareas que implica la elaboración de tablas de valores unitarios y la propia valuación de inmuebles, da lugar a que los contribuyentes o usuarios del catastro se inconformen y amparen en contra de los valores que les son determinados para fines fiscales.

En este sentido, el personal valuador de catastro debe estar en permanente capacitación y acreditamiento de conocimientos, lo que implica que tome cursos especializados, diplomados y maestrías en la materia.

Contratación personal calificado e incorporarlo al ayuntamiento como personal de confianza

Complementariamente a lo anterior y ante la falta de personal que pueda tener el municipio para cumplir con la obligación constitucional en materia de valuación catastral, es importante que los gobiernos municipales reflexionen y ponderen, en su caso, la urgente necesidad de contratar personal calificado que reúna los perfiles necesarios para dicha labor: pasantes o egresados de las ramas de ingeniería civil o arquitec-

tura, peritos especializados, etc., que tengan vocación de servicio público, que sean honestos, responsables y proactivos.

Al respecto sería conveniente que la relación contractual del nuevo personal valuador sea bajo el régimen laboral de confianza a fin de cuidar su no involucramiento en las políticas sindicales y en sus burocracias, y proceder en su caso, a la separación expedita de dicho personal cuando éste no cumpla eficiente y eficazmente con su cometido; de lo contrario pensar en incorporarlos a la plantilla de base puede darse el caso de que se vuelva difícil dar de baja, a personal deshonesto, pues generalmente éste buscará “cobijarse” y apoyarse con los líderes de los sindicatos que se crean legítimamente en torno a los ayuntamientos, para apoyar y proteger los también legítimos derechos de los trabajadores.

Contratación de servicios externos especializados (estudios de valor)

Una alternativa a las estrategias anteriores puede consistir en la contratación de servicios especializados para la realización de estudios de valores de mercado y elaboración de tablas de valores unitarios; con base en esta estrategia a los ayuntamientos les correspondería

asumir y tomar como propias las propuestas correspondientes formuladas por dichas instituciones a fin de canalizarlas en calidad de Iniciativa de Ley a la legislatura local para su aprobación correspondiente.

Lo anterior favorece la reducción de las estructuras administrativas de los catastros y sus respectivos presupuestos. En la mayoría de las capitales de los estados si no es que en todas, existe un gran número de instituciones y organismos civiles especializados en valuación que pueden apoyar al catastro en la formulación de sus Tablas de Valores, tal es el caso de: Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Arquitectos; Cámara de la Industria de la Construcción; y en general diversas agrupaciones civiles de valuación especializada.

Realización de trabajos de campo para validar y depurar la información catastral

Para una objetiva y adecuada elaboración de Tablas de Valores Unitarios es conveniente e indispensable realizar un trabajo de campo para validar las condiciones de infraestructura urbana y de servicios de cada colonia o localidad del municipio, así como para identificar directamente los valores que observa el mercado inmobiliario respecto de los inmuebles que son objeto de operaciones de compra-venta; el trabajo de campo permite además, constatar las características dimensionales, de construcción, conservación y de uso de los inmuebles respectivos.

Un trabajo similar es el que debe realizarse en tratándose de predios rústicos, en donde es importante tener un pleno conocimiento de los tipos de uso de suelo, de sus condiciones, de su capacidad productiva, de su ubicación y de su infraestructura o proximidad a las redes carreteras, así como a las de electricidad y agua potable entre otros servicios. Desde luego que el trabajo de campo también implicaría conocer el comportamiento del mercado inmobiliario en este sector.

Sin embargo, creemos que para la valoración de inmuebles en el sector rústico sea ejidal o privado, debiera emplearse más que el método comparativo o de mercado, el de capacidad productiva de la tierra, que considere el tipo de suelo, su vocacionamiento y su potencial, independientemente del tipo de cultivo de que se trate y de que esté siendo explotado o no.

“Los reglamentos o instructivos de valuación constituyen un importante apoyo a la definición idónea de los valores catastrales”

El método de mercado no lo vemos muy apropiado para el sector rústico, en virtud de que en éste normalmente existe poca dinámica del mercado inmobiliario (operaciones de compra-venta); realmente donde se da un mayor número de operaciones de compra venta es en aquellas áreas rústicas que se encuentran en los límites con la mancha urbana, pues esta última, por razones naturales tiende a expandirse y a influir consecuentemente en los valores de mercado para el suelo rústico comprendido en esas zonas debido a una mayor oferta-demanda de esos predios para propósitos generalmente de tipo habitacional. Sin embargo, los parámetros de valor resultantes de las operaciones traslativas realizadas en estas áreas serían poco idóneos para el resto de la propiedad rústica que en su caso existe en los municipios.

En términos generales podríamos señalar también que la definición de propuestas de Tablas de Valores Unitarios puede ser en algunos casos, producto de la aplicación de modelos matemáticos de proyección de valores; sin embargo, para que estos trabajos de gabinete tengan una mayor validez y sustento tendrían que identificarse en aquellos casos de municipios en donde les precede de años inmediatos anteriores una cartografía digital actualizada, un adecuado trabajo de campo y una definición de valores catastrales objetiva y ajustada a la realidad en esos períodos, y considerando en todo caso, que las condiciones urbanísticas y calidad en los servicios en esas localidades, no sufrieron algún

cambio o modificación importante, lo cual es poco probable más aún si se considera que si algo caracteriza a la propiedad inmueble es precisamente la dinámica de cambio de sus características físicas, legales, urbanísticas y valorativas. Conclusión: más vale trabajo de campo.

En lo jurídico

Se sugiere incorporar en la legislación catastral, normas expresas que aseguren la actualización anual “masiva” de los valores catastrales, independientemente de las actualizaciones individuales que permanentemente deben realizarse conforme se presenten u observen cambios que modifican las condiciones específicas de cada inmueble en particular; actualizaciones que en todo caso, deben ser concordantes con los criterios que para el efecto plasma el Artículo 115 Constitucional.

Aclarar que las actualizaciones anuales de carácter masivo no necesariamente deben implicar un incremento de valor para todos los predios comprendidos en el padrón catastral; pues los estudios correspondientes deben ser muy claros, muy técnicos y muy objetivos, de tal forma que tomen en cuenta todos los factores y condiciones urbanísticas del territorio municipal y de cada una de sus zonas, distritos, colonias, barrios o poblados; lo que arrojará sin duda, que existan casos en donde los valores catastrales unitarios seguramente no sufran cambio alguno o quizás incluso de que algunos vayan a la baja. Lo importante es manejar una realidad en los valores inmobiliarios.

También es importante elaborar o actualizar los instructivos y normas técnicas para la valuación, en donde se definan los criterios y procedimientos a seguir, los métodos de valuación a aplicar según el tipo de predios; los formularios a emplear, los estudios de mercado que deben realizarse, los criterios de homologación, etc.

En materia jurídica creemos que también debe darse un cambio en la connotación de las facultades de “aprobación” de Tablas de Valores Unitarios que algunos ayuntamientos (cabildos) se arrogan y que a veces culminan echando por tierra los trabajos técnicos realizados por las áreas catastrales competentes; su inter-

vención en este proceso debe ser a nuestro juicio más con carácter protocolario que técnico o político, pues debe consistir más bien en la formalización y envío al Congreso de la Iniciativa de Ley correspondiente.

Lo misma reflexión y consideración tenemos para con las legislaturas locales, pues si bien es cierto que éstas instancias de gobierno son por disposición constitucional las que deben aprobar finalmente las Tablas de Valores Unitarios, también es cierto que dicha aprobación debe emanar de un análisis de trabajos en los que se constate que evidentemente dichas tablas fueron formuladas en apego a los criterios técnicos y metodológicos que las mismas leyes establecen, respetando así el trabajo técnico de los catastros y de los órganos colegiados (Consejos Técnicos) que le auxilian en dichas tareas.

En cualquier caso el proceso legislativo de revisión y aprobación de dichos trabajos debe tener por objeto el evaluar los resultados de la actualización de valores y el impacto fiscal que tendrían en el Impuesto Predial a cargo de los contribuyentes, a fin de no bajar, topar o modificar los valores sino más bien evaluar en su caso, la política fiscal y las adecuaciones más idóneas que debe reflejar la ley de ingresos de los municipios.

En lo político

Los cabildos municipales y las legislaturas estatales deben apartarse de la tentación o afán de condicionar los ajustes a los valores catastrales so pretexto del fuerte impacto que éstos tendrían en la determinación de las contribuciones inmobiliarias, en particular del impuesto predial; dichas autoridades deben tener en claro, que para esos casos, existe la posibilidad de ajustar o adecuar en lo “necesario” las tasas aplicables a dichas contribuciones, tal y como se establece en el ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO, de las reformas constitucionales de 1999.

El autor es Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, con estudios avanzados de Maestría en Política y Gestión Pública realizados en el ITESO; en su paso por el INDETEC ha formulado diversos estudios en materia catastral y de tributación inmobiliaria; entre otras responsabilidades, ha ocupado el cargo de Director de Catastro en los municipios de Zapopan y Guadalajara del Estado de Jalisco; actualmente se desempeña como Investigador del INDETEC. hmoronesh@indetec.gob.mx