

Modernización del Catastro en el Estado de Jalisco

Humberto Morones Hernández

Datos curriculares:

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.

En el ámbito de la modernización catastral como en cualquier otra materia, tan importante son las acciones y proyectos innovadores como importante son también las experiencias desarrolladas y conocimiento preciso de lo que ya se hizo o de lo que ya existe, pues esto último constituye un buen referente de lo que en la misma materia debemos o no atender dados los resultados que otros han alcanzado al respecto. Bajo esta premisa se presenta este artículo que reseña las acciones que la Dirección de Catastro del Estado de Jalisco, a cargo del Lic. Gerardo Limón Gómez, viene impulsando y desarrollando en la entidad en apoyo al fortalecimiento de las haciendas públicas municipales



1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la gestión municipal, la modernización de los catastros, cada día asume una mayor importancia dentro de los programas de trabajo de este nivel de gobierno, toda vez que dichas instituciones registrales son fundamentales no sólo para dar certeza jurídica a la propiedad inmueble y a los derechos que se ejercen sobre ésta, sino que además constituyen hoy por hoy el instrumento técnico por excelencia en apoyo al fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios, en particular de aquéllos que derivan de las contribuciones inmobiliarias como el Impuesto Predial y el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

No obstante lo anterior, en las últimas décadas nuestro país acusa un escaso rendimiento recaudatorio del impuesto predial pues su promedio representa en términos generales tan sólo el 0.24% del PIB, a diferencia de lo que este mismo impuesto representa en otros países cuya economía y riqueza patrimonial gravable es semejante o incluso inferior a la de México.

Dicha situación se ha agravado aún más con motivo de la profunda crisis económica en

que ha caído el país a raíz de los problemas financieros y de contingencia sanitaria recientemente desatados a nivel mundial; crisis que ha generado una baja importante en la recaudación federal y consecuentemente, en las participaciones que corresponden a los municipios de conformidad con lo que la Ley de Coordinación Fiscal prevé.

En este contexto, los esfuerzos de modernización catastral emprendidos e impulsados por los tres niveles de gobierno, han sido diversos y con diferentes magnitudes en una entidad federativa y en otra. En algunos casos, las acciones prioritarias se orientan hacia la actualización de la base de datos, en otros, se enfatiza más la necesidad de actualizar las leyes y reglamentos que fundamentan y regulan la materia, o bien la necesidad de actualizar y complementar los equipos técnicos y tecnológicos indispensables para el desarrollo de las funciones inherentes a la gestión catastral.

Dicha situación obedece que las condiciones y grados de desarrollo del catastro de un municipio y de otro, son diferentes; consecuentemente, diferentes también son sus necesidades de actualización y modernización catastral.

“La crisis económica por la que atraviesa el país, afecta los ingresos federales y por ende las participaciones a estados y municipios; de ahí la importancia de modernizar los catastros en apoyo al fortalecimiento de sus ingresos propios”

En razón de lo anterior y con el propósito de dar a conocer las experiencias y acciones de modernización catastral desarrolladas por algunos gobiernos locales, en el presente artículo se presenta una breve descripción del proyecto “Fortalecimiento de la Hacienda Municipal a través de la Modernización Catastral” que el gobierno del Estado de Jalisco viene ejecutando a través de la Dirección de Catastro dependiente de la Secretaría de Finanzas, en apoyo al fortalecimiento de los ingresos municipales.

2. EL CATASTRO EN EL ESTADO DE JALISCO

El catastro en el Estado de Jalisco se caracteriza por ser de competencia municipal, sin embargo, la ley que lo fundamenta y regula (Ley de Catastro Municipal), reconoce también la figura del catastro del estado, como una entidad de apoyo a los municipios que puede ejercer las funciones correspondientes en aquellos casos en que los propios municipios deciden celebrar convenio con el Ejecutivo del Estado para efectos de que este nivel de gobierno se haga cargo de dicha función registral.

En este orden de ideas, en los artículos 12 y 13 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de

Jalisco, se consignan las facultades y obligaciones que corresponde ejercer al catastro municipal, o en caso de convenio, al catastro del estado. Dichas facultades y obligaciones se refieren a las funciones esenciales que por naturaleza y disposición de ley le corresponden a un catastro: registro de la propiedad inmueble; clasificación, deslinde y mensura de los predios y edificaciones; asignación de valores; actualización del padrón; levantamientos catastrales; expediciones de certificaciones; etc.

El Artículo 18 del ordenamiento citado identifica la figura del Consejo Técnico Catastral del Estado como un órgano colegiado de carácter permanente, responsable de asesorar, coordinar y evaluar las acciones en materia de catastro, que tiene a su cargo:

- I. Apoyar a los ayuntamientos en la integración del catastro municipal, cuando éstos se lo soliciten;
- II. Estudiar, analizar y formular propuestas en relación con la normatividad administrativa, en materia de catastro y valuación catastral; y
- III. Observar los reglamentos y normas técnicas que se emitan por el Sistema de Información Territorial en materia de:

- a. Cartografía y restitución;
- b. Sistemas de información geográfica;
- c. Sistemas de informática, equipos y programas de cómputo;
- d. Comunicaciones, formato y transmisión de datos; y
- e. Normatividad técnica y administrativa, en cuestiones de información.

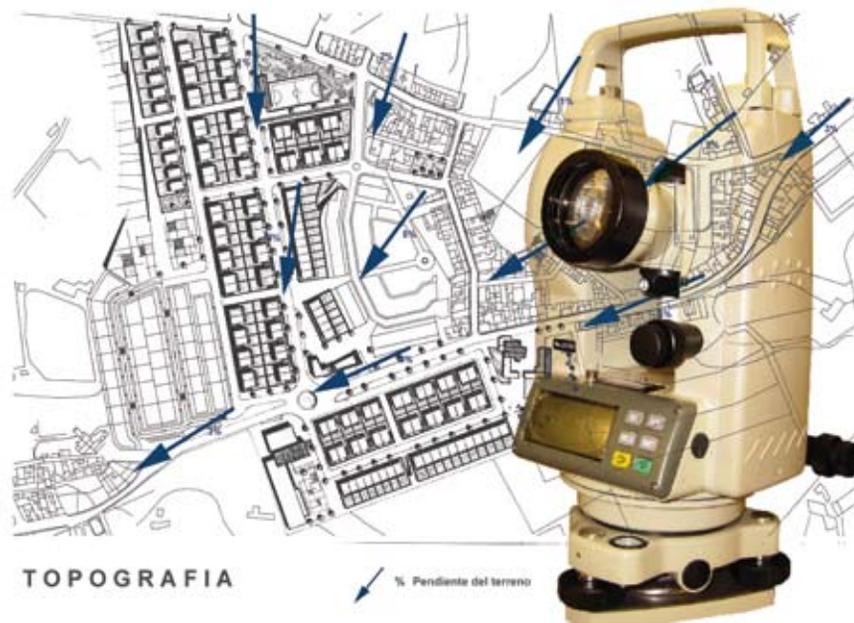
Asimismo, el artículo 23 de la ley en comento establece la obligación de los ayuntamientos de constituir su propio Consejo Técnico de Catastro Municipal, como órgano colegiado facultado para estudiar, revisar y formular recomendaciones respecto de las propuestas de valores unitarios de terrenos y construcciones, y remitirlos con fines de homologación al Consejo Técnico Catastral del Estado.

3. DIAGNÓSTICO DE LOS CATASTROS MUNICIPALES

El Estado de Jalisco cuenta con 125 municipios cuyo territorio comprende más 8'000,000 OCHO MILLONES DE HECTÁREAS georeferenciales, irrepetibles y cuantificables, dentro de las cuales una gran cantidad de predios se encuentra oculta y ajena a las bases estadísticas, socioeconómicas y urbanísticas, debido en buena parte a la falta de implantación de proyectos de modernización catastral que tengan como propósito dar certeza jurídica a la propiedad, fortalecer la recaudación fiscal inmobiliaria y elevar la calidad de los trámites y servicios catastrales.

Con esta perspectiva, durante el año de 2007 se realizaron 125 diagnósticos catastrales en igual número de municipios; dicho trabajo coordinado y ejecutado por la Dirección de Catastro del Estado se llevó a cabo mediante las siguientes acciones:

- Realización de visitas directas a cada uno de los municipios del estado
 - Aplicación de cuestionario atendiendo a criterios de BANOBRAS e INEGI, complementado y enriquecido con conceptos y criterios de la propia Dirección de Catastro del Estado
 - Consolidación y análisis de la información resultante
- Del respectivo análisis de los diagnósticos, se encontró un entorno bastante revelador y no menos preocupante, en donde 125 municipalidades vivían una realidad bastante compleja que ponía al descubierto, en algunos casos, un abandono total de sus catastros, y por increíble que parezca, los catastros lejos de ser un apoyo al fortalecimiento de sus haciendas públicas, más bien resultaban ser una carga para la administración de este nivel de gobierno; asimismo, en algunos casos (los menos), la gestión catastral era realizada de manera aceptable; no obstante, quedaban al descubierto grandes áreas de oportunidad.
- A grades rasgos y de manera muy sucinta, a continuación se presenta la problemática existente:
- A. Falta de certeza y seguridad jurídico-tributaria.
 - B. Inadecuada o nula capacitación de los servidores públicos.
 - C. Equipamiento insuficiente y obsoleto.
 - D. Información desactualizada en los padrones alfanuméricos.
 - E. Cartografía desactualizada inexistente.
 - F. 68% de los municipios con 3 o menos personas para administrar su catastro.
 - G. Alta rotación del personal en cada administración.
 - H. De 1994 a la fecha, en 112 municipios su recaudación predial disminuyó por lo menos en un año, respecto de su inmediato anterior; de hecho en promedio les disminuyó entre 2 y 3 ocasiones.
 - I. Falta de elaboración y aplicación de tablas catastrales.
 - J. Falta de homologación en los procesos registrales, técnicos y fiscales.



Además de lo anterior, los diagnósticos generaron los siguientes resultados de cumplimiento fiscal:

Análisis % del padrón fiscal	
<i>Registrados que Si Pagan</i>	<i>Registrados que No Pagan</i>
Predios Actualizados	Ni se les Requiere o Informa de Adeudos
30%	25%
20%	25%
<i>Pagan pero Desactualizados</i>	<i>No Registrados (No Pagan)</i>
Mal en Clasificaciones, Superficies de Construcción, Linderos, etc.	Falta de personal y los recursos económicos para realizar los Trabajos Técnicos

Con base en dichos diagnósticos, y con el propósito firme y decidido de actualizar los catastros municipales y fortalecer sus ingresos inmobiliarios, la Dirección de Catastro del

Gobierno del Estado con apoyo de la Secretaría de Finanzas logró gestionar un apoyo del Gobierno Federal (SHCP) por la cantidad de \$ 50'000,000.00 (CINCUENTA MILLONES DE

“Aproximadamente un 25% de los predios existentes en los territorios de los municipios del Estado no se encuentran registrados fiscalmente en los padrones catastrales.”

PESOS), que sumados a otros esfuerzos del estado, permitieron la construcción y desarrollo del proyecto “Fortalecimiento de la Hacienda Municipal a través de la Modernización Catastral”

4. COMPONENTES DEL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN CATASTRAL

El proyecto de modernización catastral del Estado de Jalisco impulsado por la Dirección de Catastro de este nivel de gobierno, en apoyo al fortalecimiento de la hacienda municipal, está soportado en cuatro grandes pilares:

- Adecuación del Marco Normativo de la Gestión Catastral.
- Profesionalización de los Servidores Públicos (Capacitación).
- Equipamiento de los Catastros Municipales.
- Convenios de Colaboración Administrativa Estado-Municipios.

4.1. Adecuación del Marco Normativo de la Gestión Catastral

Como su nombre lo indica, el propósito de esta vertiente del proyecto de modernización catastral consiste en actualizar y complementar el marco normativo que fundamenta y regula el quehacer catastral en el estado; esto es, la Ley de Catastro Municipal, la normatividad técnica correspondiente, y las leyes de hacienda y de ingresos municipales en lo que se refiere a la tributación inmobiliaria y a su vinculación con el catastro.

En este contexto, cabe señalar que la actual Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco fue aprobada a mediados de octubre del 2007, dando plena competencia en la materia al municipio; sin embargo, desde entonces y hasta la fecha, se ha operado el catastro sin contar con un Reglamento que complemente y precise los conceptos que la Ley establece, lo que en la práctica se ha traducido en la aplicación de procesos y criterios heterogéneos en un municipio y en otro, así como en la ausencia de normas reglamentarias que detallen, clarifiquen y precisen lo que la ley prevé con respecto a las

operaciones catastrales y a los procesos técnicos necesarios para su realización.

Como resultado de lo anterior, surge como pilar fundamental del proyecto de modernización catastral la adecuación del marco normativo, en donde se destaca la elaboración del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal, cuya revisión y aprobación legislativa actualmente se encuentra en proceso.

También destacan las Iniciativas de Decreto que Reforma los Artículos 37 Fracción I y 75 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como los Artículos 54 y 55 de la Ley de Catastro Municipal, que pretenden la actualización constante de los valores catastrales al enfatizar la obligación de los municipios de presentar ante el Congreso Local antes del 1º de Septiembre de cada año, sus propuestas de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones juntamente con sus respectivas Iniciativas de Ley de Ingresos, precisando que en caso de incumplir con dicha obligación, el Consejo Técnico Catastral del Estado de manera subsidiaria elaborará el proyecto de tablas de valores, previendo un incremento en los mismos con base en el índice oficial de inflación que publique el Banco de México.

4.2. Profesionalización de los Servidores Públicos (Capacitación)

Esta vertiente del proyecto de modernización catastral en el Estado de Jalisco, tiene como propósito apoyar la formación técnica de los servidores públicos municipales vinculados a las tareas catastrales; en este sentido, la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado con apoyo del Consejo Técnico Catastral del Estado, año con año lleva a cabo un intenso programa de capacitación en todos los municipios del estado; comprendiendo la siguiente temática:

- Tablas de Valores
- Cartografía

- Valuación
- Marco Legal de la Gestión Catastral
- Trámite y Registro
- Sistemas Informáticos

No obstante estos esfuerzos, en la práctica sigue observándose una gran rotación del personal de catastro como ya se apuntaba anteriormente; sin embargo, cambiar este tipo de situaciones habrá de requerir seguramente de cambios normativos que garanticen una mayor estabilidad laboral a los empleados de las dependencias catastrales que demuestren vocación de servicio, capacidad, experiencia, honestidad y productividad en su desempeño.

4.3. Equipamiento de los Catastros Municipales

Un aspecto importante del programa de modernización de los catastros municipales del Estado, es el relativo a su equipamiento técnico y tecnológico, y de equipo de transporte para una mejor realización de las diferentes actividades internas y de campo que requiere la gestión catastral.

Congruente con lo anterior, el proyecto de modernización catastral impulsado por la Dirección de Catastro del Estado, busca consistentemente fortalecer la capacidad técnica de los catastros municipales dotándoles de más y mejores herramientas para el desempeño de sus responsabilidades; entre los equipos que se han entregado a los catastros destacan los siguientes:

- Equipo de cómputo
- Servidores
- Impresoras
- UPS
- Escáner
- Equipos de medición láser
- Sistemas de gestión catastral
- Equipos de georeferenciación con sistemas GPS



- Vuelos fotogramétricos con restitución cartográfica
- Vehículos para municipios con más de 50,000 cuentas

La asignación de equipos a los catastros municipales consideró diversos criterios: tamaño de su padrón (cantidad de cuentas; condiciones presupuestarias; necesidad de equipo técnico y tecnológico, condiciones de su información cartográfica; etc. También se consideró particularmente a aquellos municipios que tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa con el Estado, a fin de fortalecer la hacienda municipal a través de la modernización catastral.

4.4. Convenios de Colaboración Administrativa Estado-Municipios

El cuarto pilar en que se sustenta el desarrollo del programa de fortalecimiento de la hacienda municipal a través de la modernización catastral, se configura por los Convenios de Colaboración que con dicha finalidad se celebran entre el gobierno del estado y los municipios que desean

y deciden participar de los beneficios que el programa contempla.

De acuerdo con lo estipulado en los Convenios, éstos tienen por objeto “asociar esfuerzos entre ambos niveles de gobierno a efecto de lograr la modernización y mejoramiento del marco técnico, registral, normativo, y regulatorio de la gestión catastral municipal”.

En dichos convenios se establece también que las partes se obligan a establecer un esquema de metas y resultados, tanto respecto a la implementación de procesos y tecnología de la información aplicada al catastro y la recaudación, como a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos encargados de la gestión catastral en el municipio.

Lo anterior con la finalidad de que la dependencia de catastro municipal avance hacia un enfoque de servicio y calidad en todos los niveles de la gestión catastral, así como en la modernización y el abatimiento de los rezagos en materia de fiscalización y cobranza de los gravámenes inmobiliarios del municipio.

A la fecha son 113 municipios los que han celebrado convenio con el estado en materia de modernización catastral.

5. PROCESO DE ELABORACIÓN DE TABLAS CATASTRALES DE VALORES UNITARIOS DE TERRENO Y CONSTRUCCIÓN PARA SU APLICACIÓN EN EL EJERCICIO FISCAL 2010

Como es del conocimiento general, el proponer tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es facultad constitucional de los municipios. A pesar de la trascendencia que implica dicha responsabilidad, en años recientes

un gran número de municipios del estado incumplían con dicho cometido, afectando así la posibilidad de mejorar los índices de recaudación predial y de otras contribuciones inmobiliarias que tienen como base el valor de la propiedad inmueble.

Afortunadamente la tendencia ha cambiado gracias a los apoyos que se les han estado brindado a los municipios con relación a los procesos de elaboración de sus tablas de valores catastrales, como parte de los compromisos asumidos en el Convenio de Colaboración Estado-Municipio, a fin de dar cumplimiento cabal a la obligación que en materia de actualización de valores establece el Artículo 115 Constitucional. (Ver gráfica de cumplimiento de elaboración de tablas)



FUENTE:

“La tendencia en el cumplimiento municipal en relación a la formulación de Tablas de Valores ha cambiado favorablemente en los últimos años, gracias a los Convenios de Colaboración Estado-Municipio.”

Con relación a este mismo tema, cabe señalar que este año la Dirección de Catastro del Estado integró y editó el documento que lleva por título “Proceso de Elaboración de Tablas Catastrales de Valores Unitarios de Terreno y Construcción 2009, para su Aplicación en el Ejercicio Fiscal 2010” el cual vendrá a constituir un manual de referencia para la realización de los trabajos que implica la formulación, presentación, revisión y aprobación legislativa de las Tablas de Valores Catastrales en años subsiguientes.

Dicho trabajo refleja además la transparencia y resultados de los procesos de revisión y homologación de valores por parte del Consejo Técnico Catastral del Estado (CTCE). El documento en cuestión presenta la siguiente estructura:

- Índice
- Antecedentes
- Factores Catastrales
- Valores base sugeridos por el CTCE
- Entrega de valores base
- Calendario de capacitación (por parte del Estado) para la elaboración de Tablas de Valores y estructura temática del taller correspondiente

- Procedimiento (gráfica que ilustra las actividades de los procesos de elaboración y homologación de Tablas de valores, y los períodos para su cumplimiento (calendario)
- Revisión y control de tablas de valores
- Dictámenes de la Comisión de Valores
- Sesiones de homologación
- Relación de municipios que presentaron Tablas de Valores y su oficio de homologación
- Conclusión
- Bibliografía

6. EL “ABC” DE LA GESTIÓN CATASTRAL

En apoyo al ejercicio de la responsabilidad catastral por parte de los gobiernos municipales que son los que tienen la competencia en la materia, la Dirección de Catastro del Estado desarrolló, integró y editó el documento denominado: “El ABC de la Gestión Catastral” que constituye un manual descriptivo e ilustrativo muy enriquecedor para el servidor público o practicante vinculado con las diversas tareas que implica la gestión catastral.

Marco jurídico

En el tema jurídico, el Manual aborda de manera clara y concisa las disposiciones normativas de carácter federal, estatal y municipal que inciden en materia de catastro, haciendo los comentarios pertinentes para una mejor comprensión e interpretación de la norma correspondiente.

Congruente con lo anterior se reseñan las principales disposiciones que en materia catastral se establecen en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Código Civil del Estado de Jalisco
- Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco
- Leyes de Normatividad Urbana
- Ley del Notariado del Estado de Jalisco
- Ley Agraria
- Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Catastro Municipal
- Ley de Ingresos Municipal

Tablas de Valores

En este apartado el Manual refiere las disposiciones constitucionales que constituyen el fundamento legal de las tablas de valores, así como la importancia que representa para las haciendas públicas municipales los ingresos derivados del Impuesto Predial; también describe cómo se integra el CTCM, así como el calendario que debe observarse en el proceso de elaboración, homologación y aprobación de las tablas de valores.

También refiere los conceptos de tipología urbana, rústica y de construcción que deben ser

considerados en los trabajos de investigación y determinación de valores catastrales; la utilización de formatos “tipo” para la presentación de la información correspondiente, y recomendaciones generales para la definición de valores de terreno urbano, rústico y de construcción.

Trámite y Registro

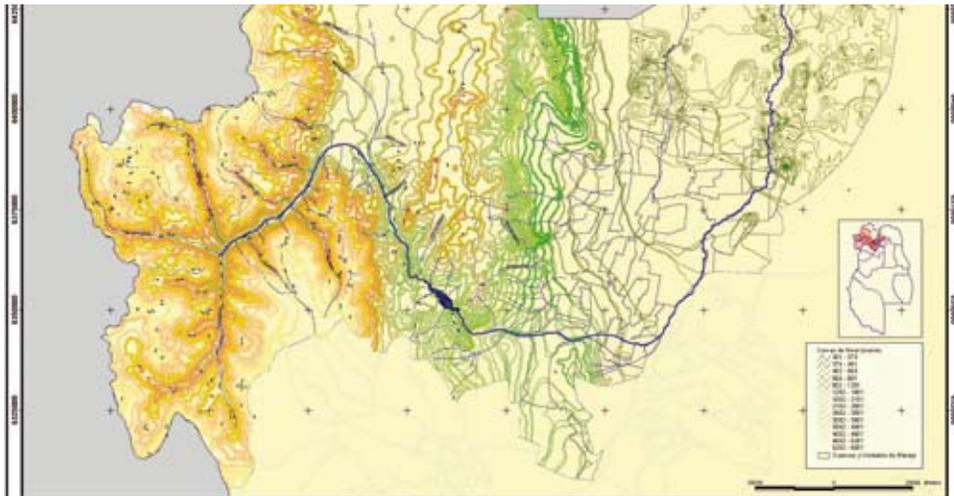
En este apartado se describen los diversos conceptos, procedimientos y requisitos que aplican en los diversos trámites y registros que normalmente se manejan en un catastro generando un movimiento en sus registros alfanuméricos, cartográficos y documentales. Se describen entre otros los siguientes trámites y registros: avalúos, compra-ventas, daciones en pago, donaciones, constitución y división de mancomunidad, fraccionamiento, división, consolidación, rectificaciones técnicas, régimen de condominio, abstención de movimientos, etc.

Valuación

Este apartado comprende dos grandes temas, cartografía y valuación; en el primero de ellos, el manual establece definiciones técnicas sobre la materia; describe el método topográfico para los levantamientos catastrales y las herramientas que apoyan dichos trabajos; destaca los procesos de medición y cálculo de superficies, así como la forma en que se deben integrar las claves catastrales para predios urbanos y rústicos.

Por lo que respecta al tema de valuación, describe en primer lugar lo que es un predio y sus diferentes tipos (urbano, rústico, no edificado o baldío) de acuerdo a lo que define y establece la Ley de Catastro Municipal; también conceptualiza e ilustra la clasificación de predios de acuerdo a:

- Su ubicación dentro de la manzana
- Su uso



- Su régimen de propiedad
- Su topografía
- Su forma
- Su influencia urbana
- Sus dimensiones

Asimismo, en este apartado se define lo que es un avalúo técnico catastral y los procesos de valuación masiva administrativa, valuación masiva por actualización, y valuación de conservación. También se conceptualizan los diversos elementos que identifican a una construcción de acuerdo a su edad o tipo, a su calidad, y a su estado de conservación; el conocimiento y manejo preciso de dichos elementos aunado a la aplicación efectiva de los factores de demérito o de incremento de valor atribuibles a un predio, contribuye sustancialmente a una valoración objetiva y fidedigna de la propiedad inmueble, y consecuentemente a un pago justo y equitativo de los impuestos prediales a cargo de los contribuyentes.

Cartografía e Informática

En sendos apartados, el Manual describe los procesos que han de realizarse en materia de cartografía, valuación y trámite y registro de conformidad con el sistema de gestión catastral que les fuera otorgado a los municipios a fin de

que éstos puedan operar de mejor manera las diversas tareas que implica el ejercicio de la responsabilidad catastral.

Glosario de términos

Finalmente el Manual contempla un glosario de términos catastrales de acuerdo con lo que establece la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco y su Reglamento en proceso de aprobación legislativa.

Conclusión

Con estas acciones de modernización catastral, el gobierno del Estado de Jalisco, a través de su Dirección de Catastro, está sentando las bases para el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales mediante la definición de acciones concretas que seguramente se seguirán impulsando y complementando en un marco de esfuerzo conjunto entre las autoridades estatales y municipales con miras a llegar a un catastro ideal que verdaderamente contribuya a dar certeza jurídica a la propiedad inmueble y a los derechos que se ejercen sobre ésta, a elevar a niveles máximos de calidad los trámites y servicios catastrales, y a elevar sustancialmente la recaudación de las contribuciones, particularmente del impuesto predial, en términos de una mayor equidad y justicia tributaria.