

Estructura y Proceso de Formulación del Modelo de Catastro de INDETEC

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

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



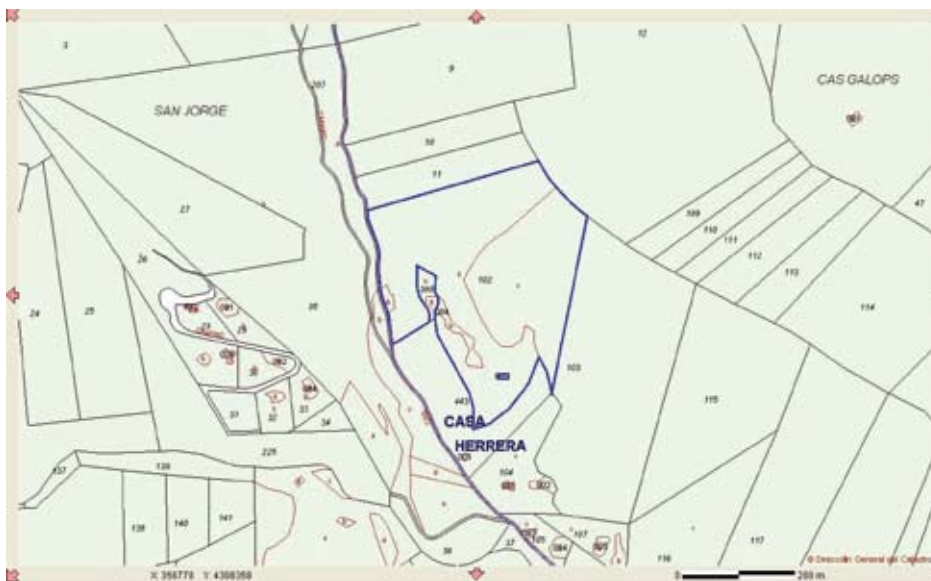
Layers: <Topmost layer>

Predios

LOTE BALDIO

Locales: (770579.2402642422095.819436)

| Field | Value |
|---------------------------|----------------------------|
| Predio_general.COMENTARIO | |
| Predio_general.CLASIFICA | LB5 |
| Predio_general.DES_CLAS | LOTE BALDIO |
| Predio_general.TEXTO_OVE | BAFCEADO |
| Predio_general.OVE_CALLE | 0011 |
| Predio_general.NOM_CALLE | CALLE ANTONIO ARIAS BERNAL |
| Predio_general.FUJADERO | 120 |
| Predio_general.INTERIOR | |
| Predio_general.OVE_COL | 0089 |
| Predio_general.NOM_COL | BARRIO SAN MARCOS |



INTRODUCCIÓN

En el ámbito de competencia tributaria municipal destacan como fuentes propias de este nivel de gobierno, las contribuciones inmobiliarias, particularmente el impuesto predial, cuya determinación guarda una estrecha relación no sólo con las características físicas y dimensionales propias de cada inmueble sino también con las características de infraestructura urbana y de servicios que permean en las áreas donde éstos se ubican, pues en su conjunto estas características constituyen los elementos básicos que se consideran en la definición de los precios de mercado y consecuentemente, en la definición de los valores catastrales correspondientes, mismos que a su vez constituyen la base fiscal del impuesto predial.

Desafortunadamente, y no obstante la importancia que en el ámbito de las haciendas públicas municipales representa el impuesto predial, es del conocimiento público el escaso rendimiento recaudatorio que manifiesta hoy en día dicho impuesto; a nivel nacional representa tan sólo el 0.24% del PIB, mientras que en otros países del cono sur cuyas economías son semejantes a la nuestra, como Brasil, Colombia y Chile, sólo por citar algunos ejemplos, su recaudación predial representa con relación a su PIB, dos, tres y hasta cuatro veces más de lo que se observa aquí en México.

En tal virtud, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) órgano de autoridad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y representante de las autoridades hacendarias de nuestro país, preocupada por la baja tendencia recaudatoria del impuesto predial, desde hace dos años encomendó al Instituto la realización de un proyecto de modelo de catastro que apoyara y orientara las acciones de modernización catastral en los estados y municipios, a fin de fortalecer los ingresos inmobiliarios de las haciendas públicas municipales.

Con base en lo anterior, el propósito de este artículo es reseñar y comentar sobre el porqué de la necesidad de contar con un Modelo de Catastro; sobre su estructura y características; sobre qué personas o funcionarios catastrales y fiscales externos participaron en su desarrollo; sobre dónde estamos y hacia dónde vamos en materia catastral y de tributación inmobiliaria.

1. ¿Por qué la necesidad de un Modelo de Catastro?

De origen el Modelo de Catastro impulsado por INDETEC surge, como ya se dijo, con el ánimo de fortalecer las haciendas municipales con base en la modernización de los catastros; pero por otro lado, surge también ante la necesidad de contar con un

“La recaudación predial en México representa tan solo el 0.24% del PIB, cifra muy inferior a lo que representa dicho tributo en otros países como Chile, Colombia y Brasil”

elemento de referencia que pudiese guiar las acciones y proyectos de modernización catastral a desarrollar por los estados y municipios, según su competencia en la materia.

Lo anterior con la finalidad de contribuir a definir de mejor manera el tipo de acciones que es necesario desarrollar en cada entidad de acuerdo con su capacidad financiera, con su capacidad técnica, con sus propios avances en la materia y con su voluntad política.

Ciertamente que en la práctica y a falta de consideración de un Modelo Integral de Catastro, toda acción de modernización es buena, pero desafortunadamente si no se tiene una visión integral de lo que debe realizarse y de hacia dónde se debe dirigir un catastro moderno, dichas acciones (generalmente aisladas y sin ningún seguimiento formal) quedan trucas y casi nunca logran impactar sustancialmente en el mejoramiento de los niveles de recaudación predial que sin duda constituye uno de los propósitos principales (si no el principal) a alcanzar con esos trabajos.

Así pues, hasta antes del Modelo de Catastro, los esfuerzos de modernización catastral emprendidos por estados y municipios se habían enfocado a temas tales como el fortalecimiento tecnológico, la actualización de la normatividad catastral y la adquisición

y/o elaboración de cartografía digital actualizada y georeferenciada, realizando en algunos casos, esfuerzos encaminados a capacitar al personal vinculado con las tareas catastrales.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente, toda vez que el catastro en un contexto más amplio de operación y funcionamiento implica el manejo y desarrollo de sistemas de gestión, de sistemas de evaluación del desempeño, de la definición de políticas institucionales que sustenten y orienten el ejercicio de la responsabilidad catastral con calidad y profesionalismo. También implica hacer realidad la aplicación multifinalitaria del catastro en aspectos fiscales, de desarrollo urbano, de protección civil, de programación de obras y servicios públicos, de mercado inmobiliario, de regularización de la propiedad inmueble, de dar certeza a la propiedad inmueble y a las operaciones que se realizan sobre la misma, etc.

2. ¿Qué es o en qué consiste el Modelo de Catastro de INDETEC?

El Modelo de Catastro impulsado por Indetec constituye en sí, la visión, análisis y desarrollo del conjunto de elementos técnico-normativos que deben permear en todo sistema moderno de catastro, cuidando de su evaluación y actualización constante para el cumplimiento de los fines inherentes a la gestión de un catastro.

El Modelo constituye también una guía de referencia para estados y municipios en lo relativo a la formulación de sus respectivos programas integrales de modernización catastral que les permita elevar los niveles de recaudación predial, dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble y a sus propietarios y mejorar la calidad de los trámites y servicios catastrales con un enfoque multidisciplinario de dichos sistemas de información territorial en que se convierten realmente los catastros.

Congruente con lo anterior, es preciso señalar que el Modelo de Catastro no constituye un Software para la gestión del catastro, ni tampoco un diseño funcionamiento del mismo; lo que el Modelo representa es la definición, análisis y tratamiento de elementos normativos, técnicos, administrativos, operativos y de política institucional, que forman parte de los Componentes fundamentales de un catastro, que son los siguientes:

- Modernización del Marco Jurídico y Normativo del Catastro
- Aplicación del Modelo de Gestión Catastral por Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño
- Procesos Catastrales
- Tecnologías de la Información
- Políticas Institucionales
- Profesionalización de la Función Catastral y Ética en la Gestión
- Aplicaciones Multipropósito
- Participación y Vinculación con otras dependencias y Organismos

3. ¿Cuál fue su proceso de formulación y quiénes participaron en su desarrollo?

En el primer trimestre del 2007, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) instruyó al INDETEC para formular un programa integral de apoyo a la modernización catastral que contribuyese a la actualización de todos los elementos y componentes involucrados en la gestión de las dependencias responsables de esta función, aprovechando y tomando como referencia para ello, la metodología que se ha venido utilizando en el Programa Integral para la Moderniza-

ción de los Registros Públicos de la Propiedad que tiene ya algunos años de avance y cuenta con esquemas de cofinanciamiento federal y estatal para el desarrollo de los proyectos que las propias entidades determinan en esa materia.

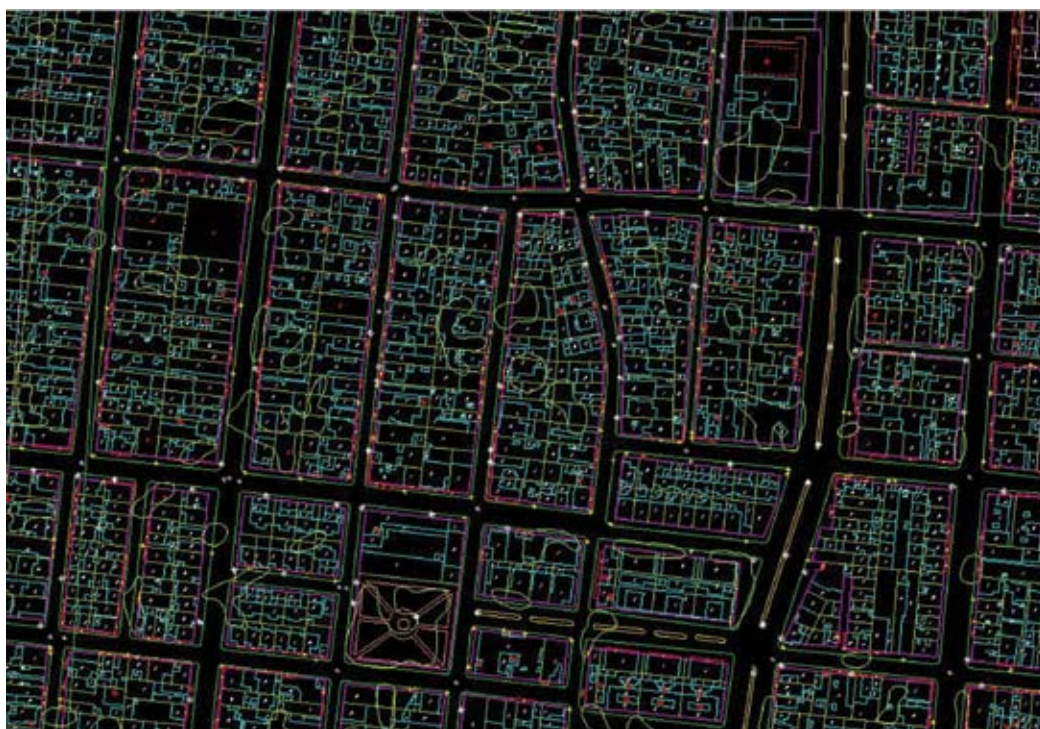
Para dar cumplimiento a esta encomienda, INDETEC propuso a la CPFF el desarrollo de un Programa Integral de apoyo a la Modernización Catastral, cuyo objetivo general fuese la modernización y mejoramiento de las dependencias responsables de esta función en los siguientes aspectos:

- El marco normativo y regulador de la gestión catastral en las entidades federativas y sus municipios.
- La capacidad de dirección de la administración bajo un esquema de metas y resultados.
- Las aplicaciones multipropósito del catastro.
- Los procesos y tecnología en sistemas de información catastral y de recaudación.
- La profesionalización de los servidores públicos.
- La incorporación de un enfoque de servicio y calidad en todos los niveles de la gestión catastral.

En este sentido y atendiendo a la instrucción de que este programa tomara como base la metodología que se venía utilizando en el Programa Integral para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, el Instituto se planteó la necesidad de formular los siguientes documentos normativos base:

- Los Principios de Modernización Catastral
- Un Modelo Integral de Catastro.
- Guía para la elaboración del Programa Estatal y/o municipal de Modernización Catastral.

Para la realización del primer documento “Principios de la Modernización Catastral” el Instituto consideró pertinente involucrar desde un inicio, a funcionarios estatales y municipales vinculados con la responsabilidad catastral de recaudación del impuesto predial. En el cuadro siguiente se identifican los funcionarios en quienes recayó la estructuración y desarrollo de dichos principios, mismos que son la base del Modelo de Catastro. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento institucional y personal.



| Principio Catastral | Nombre del Funcionario Participante/Dependencia |
|---|--|
| Modernización del Marco Jurídico y Normativo del Catastro | Mario Fernando Larios Velarde, Director, General de Servicios Catastrales del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora Victor Manuel Jaramillo Dávila, Director de Catastro del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México Alejandro Catalán Navarro, Coordinador General de Catastro del Estado de Guerrero Cecilia Sedas Ortega, Consultor de Indetec Salvador Santana Loza, Director General Adjunto de Hacienda Municipal de INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, Director de Desarrollo Administrativo de Hacienda Municipal de INDETEC |
| Aplicación del Modelo de Gestión Catastral por Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño | Gerardo Limón Gómez, Director de Catastro del Estado de Jalisco Alejandro Catalán Navarro, del Estado de Guerrero Antonio Pérez Ángel, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Procesos Catastrales | Alejandro Catalán Navarro, del Estado de Guerrero Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora Carlos A. Torres Serrano, Director de Política Catastral del Gobierno del Distrito Federal René A. Herrera Jiménez, Consultor de INDETEC Antonio Pérez Ángel, INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Tecnologías de la Información | Alejandro Catalán, del Estado de Guerrero Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora René A. Herrera Jiménez, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDEETC |

| Principio Catastral | Nombre del Funcionario Participante/Dependencia |
|---|---|
| Políticas Institucionales | Carlos A. Torres Serrano, del Distrito Federal Alejandro Catalán, del Estado de Guerrero Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora Carlos M. Gutiérrez Ruíz, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Sistema de Gestión de la Calidad (*) | Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora Andrés Miranda Espinosa, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Profesionalización de la Función Catastral y Ética en la Gestión | Victor Manuel Jaramillo Dávila, del Estado de México Gerardo Limón Gómez, del Estado de Jalisco Sergio Mier campos, Director del Instituto Coahuilense del Catastro y la Información Territorial, del Estado de Coahuila Ma. de los Ángeles Días Bolaños, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Aplicaciones Multipropósito | Francisco Manuel Sánchez Hurtado, Director de Catastro del Gobierno del Estado de Colima Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora Alejandro Catalán, del Estado de Guerrero Manuel Hernández Álvarez, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| Participación y Vinculación con otras dependencias y Organismos | Alejandro Catalán, del Estado de Guerrero Francisco Manuel Sánchez Hurtado, del Estado de Colima Mario Fernando Larios Velarde, del Estado de Sonora Fabiola Díaz Aguiar, Consultor de INDETEC Salvador Santana Loza, INDETEC Elías A. Rea Azpeitia, INDETEC |
| <p>Otros funcionarios y entidades que también fueron consultadas para el efecto, son:</p> <p>Ricardo Raúl Flores Hernández, Director de Catastro del Estado de Puebla Oscar Javier Rodríguez Aguirre, Director de Catastro del Estado de Zacatecas José Alfonso López Lemus, Director de Catastro del Estado de Quintana Roo José Luis Alcántara Obregón, Director de Catastro del Estado de Querétaro Guillermo Ramírez Muñiz, Director de Catastro del Estado de Aguascalientes Ana Lourdes López Meza, Directora de Catastro del Estado de Baja California José Ramón Robles Stringel, Director de Catastro del Estado de Chihuahua Roberto López Gallegos, Director de Catastro del Estado de Nuevo León Yanqui Ulacia y Ruanota, Directora General de Sistemas de Información Catastral del Estado de Morelos Domingo Dorio Saqui, Director General de catastro e Información Territorial del Estado de Veracruz E.V. Heyden J. Cebada Ramírez; Director General de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez (Cancún) del Estado de Quintana Roo Federico Aguilera Macías, Director General de Catastro del Estado de San Luis Potosí Roberto Rojo Robles, Director General de Catastro del Municipio de Acapulco, Guerrero Miguel Francisco Maza María, Director de Catastro del Estado de Michoacán Jorge Román Vargas Sánchez, Director de Catastro de la Secretaría de Obras Públicas del Estado de Hidalgo; y Wilfredo Acosta Rochín, Director General del Instituto Catastral de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa.</p> | |

Congruente con lo anterior, en octubre de 2007 se integró una comisión de trabajo en la que participaron funcionarios de las áreas de catastro de los gobiernos estatales de Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México y Sonora, así como de INDETEC, la cual concluyó la integración de los principios de modernización catastral.

El documento resultante fue enviado para opinión y retroalimentación a los titulares de las áreas de catastro que fueron consultados en la definición preliminar de los Principios de la Modernización Catastral, cuyos nombres aparecen en el cuadro que antecede.

En este contexto y tomando como referencia dicho trabajo, cabe señalar que desde principios de 2008 el Instituto se dio a la tarea de diseñar y desarrollar un Modelo Integral de Catastro, el cual pretende erigirse en una guía de referencia para estados y municipios en lo relativo a la formulación de sus respectivos programas de modernización catastral.

4. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL Y QUÉ ES LO QUE SIGUE DEL MODELO?

Finalmente, y como parte de compromiso que esta Institución asumió ante la CPEF, este año INDETEC desarrolló una “Guía para la Elaboración del Programa Estatal y/o Municipal de Modernización Catastral”, que al igual que el Modelo de Catastro, pretende ser un documento de referencia para los funcionarios y entidades que inicien acciones en este sentido. Asimismo, en aquellos gobiernos locales en que ya se han iniciado programas de modernización catastral, la Guía puede constituir un elemento para identificar acciones pendientes que deban ser incorporadas en sus programas. Dicha Guía se encuentra en proceso de revisión y edición y próximamente será editada.

La Guía se estructuró y desarrolló con base en los principios de modernidad catastral definidos y examinados por autoridades competentes en la materia, a las cuales refrendamos nuestro reconocimiento por su invaluable apoyo. Asimismo, la Guía considera las

características de los componentes del Modelo de Catastro al cual se ha hecho referencia, ilustrando su aplicabilidad con apoyo de la Metodología del Marco Lógico, en la revisión y análisis de dichos componentes, así como de los principales productos o servicios que un catastro genera.

En congruencia con lo anterior, la “Guía para la elaboración del Programa Estatal y/o Municipal de Modernización Catastral” tiene los siguientes objetivos:

- Proponer una metodología de trabajo que ordene, dé congruencia y vincule los programas de modernización catastral a los principios de modernización y a los componentes del modelo Integral de catastro.
- Definir la secuencia de etapas que habrán de incorporarse al proceso de formulación de programas de modernización catastral.
- Establecer los supuestos y criterios, así como la organización que para el efecto es conveniente que las autoridades hacendarias y catastrales consideren para una mejor ejecución e instrumentación de los programas de modernización catastral.
- Adoptar y ejemplificar las metodologías de análisis, diagnóstico y de diseño de programas que están siendo incorporadas a la gestión pública para la programación y presupuestación, como es la planeación estratégica y el marco lógico.
- Definir los mecanismos de evaluación de los programas de modernización catastral.

En razón de lo anterior, el documento en cuestión pretende contribuir al desarrollo de un catastro moderno caracterizado por:

- Una gestión catastral basada en resultados y cuyos objetivos se encuentren debidamente alineados con los planes de desarrollo municipal y/o estatal así como con programas específicos de las áreas hacendarias de las entidades correspondientes.
- Dar prioridad a la función recaudatoria de las contribuciones inmobiliarias posibilitando así el

“La armonización en los programas de modernización catastral y de administración tributaria, es indispensable para una mejor recaudación inmobiliaria”

crecimiento económico local y el bienestar social de la población.

- La eficiencia, la eficacia, la transparencia, la certeza y la calidad en servicios y productos que se ofrecen a ciudadanos y usuarios del catastro en general.
- Dar certeza y vigencia a la valuación.
- Contribuir eficazmente con el Registro Público de la Propiedad, a dar certeza jurídica a la propiedad inmueble y los derechos que se ejercen sobre la misma.
- Hacer realidad el aprovechamiento de su información en aplicaciones multifinalitarias, y por
- Propiciar el diseño y desarrollo de estrategias de mejora catastral con base en diagnósticos específicos de cada entidad y municipio.

¿Qué falta por hacer?

Sumar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en las tareas de modernización catastral, ya que para tal efecto se requiere del aporte de una importante cantidad de recursos financieros, toda vez que la mayoría de los catastros del país se caracterizan por su escaso nivel de desarrollo y por la falta de una adecuada coordinación entre las diversas instituciones registrales que existen.

Es importante también, una mayor claridad en los criterios que sirven de base para la determinación y asignación de recursos presupuestarios que el

gobierno federal consigna para las entidades federativas en aras de apoyar el desarrollo de sus respectivos programas de modernización catastral.

Habrá que ligar también, los programas de modernización catastral a programas de modernización de la administración tributaria local, en particular a aquellos programas que tienen por objeto fortalecer los mecanismos técnicos, normativos y administrativos de recaudación predial.

En el marco de una participación conjunta y de suma de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en las tareas catastrales, es imprescindible el establecimiento inmediato de un sistema de evaluación del desempeño cuyos Indicadores permitan evaluar en todo momento el avance real de los programas, sus resultados e impactos, y detectar en tiempo las desviaciones que deban corregirse y las retroalimentaciones que deban darse para un mejor cumplimiento de los objetivos en la materia.

Cada estado y cada municipio, según sea su competencia en materia de catastro, debe realizar un riguroso autodiagnóstico sobre la situación que guarda sobre dicha función registral, a fin de que conozca a plenitud y de manera objetiva sus avances, su potencial, sus limitaciones y sus inconsistencias, para que con base en ello y a la luz de los aspectos que deben caracterizar a un catastro moderno, se determinen las estrategias y acciones de mejora que requiere el catastro de la entidad.

En este sentido, vale la pena comentar que INDETEC tiene configurado un programa especial de consultoría a municipios en materia de catastro, al cual pueden acceder prácticamente todo tipo de municipios, ya que su costo de recuperación es muy bajo; dicho programa se orienta hacia la formulación de diagnósticos del catastro en su vinculación fiscal; esto es, sobre aquellas funciones y aspectos que inciden directamente en la causación y determinación del impuesto predial.

El objetivo de dicho programa es el de contribuir a elevar los niveles de recaudación predial en el corto plazo, mediante el diseño y desarrollo de acciones específicas de modernización catastral y de recaudación predial derivadas de la formulación del diagnóstico que en su caso se realice en cada municipio, el cual busca:

- Estimar el grado de relación que guardan los valores catastrales respecto de los valores de mercado que se observan en la entidad, a fin de identificar el grado de rezago o de desviación que existe entre ambos valores.
- Estimar y analizar la cantidad y tipo de predios no registrados en el padrón catastral fiscal, a fin de diseñar las mejores opciones para su incorporación y pago del Impuesto Predial correspondiente.
- Estimar, revisar y analizar el grado de desactualización que observan los registros catastrales en lo referente a los siguientes datos: nombre del propietario o poseedor del inmueble, ubicación del predio, superficie del terreno, superficie de construcción, valor catastral, uso del predio y tasa fiscal que le aplica por concepto de impuesto predial.

Conclusiones

1. Ha habido esfuerzos importantes de modernización catastral, en unos estados; sin embargo, éstos todavía son insuficientes para alcanzar los objetivos primordiales de todo catastro: contribuir a elevar sustancialmente la recaudación

del impuesto predial en términos de una mayor equidad y justicia tributaria; dar certeza jurídica a la propiedad inmueble y a sus propietarios, y brindar trámites y servicios de calidad con un enfoque multipropósito.

2. Es conveniente que en el diseño de proyectos y estrategias de actualización catastral, las entidades federativas y sus municipios consideren los conceptos y aspectos que deben atenderse en su aspiración por lograr un catastro moderno e integral.
3. Las bases del Modelo de Catastro impulsado por INDETEC, no son un producto teórico derivado de una concepción de “escritorio”; son más bien un producto cuyos conceptos y elementos de análisis que aporta, constituyen el resultado de la participación y esfuerzo desinteresado de autoridades catastrales y fiscales de diversas entidades y municipios del país que en su momento contribuyeron con su experiencias y aportaciones en la definición de los Principios de la Modernización Catastral. A todos ellos el Instituto manifiesta su agradecimiento, respeto y reconocimiento.
4. Paralelamente a los programas de modernización catastral deben diseñarse y desarrollarse programas de modernización tributaria, ya que ambos requieren uno del otro para un mejor logro de sus objetivos.
5. En la modernización catastral no hay que perder de vista el simple hecho de “hacer catastro” con o sin sistemas y herramientas tecnológicas de vanguardia, tal y como lo han expresado algunos colegas vinculados al ejercicio de la responsabilidad catastral. Lo importante es identificar los predios existentes en el territorio municipal e inventariarlos con todas sus características físicas y dimensionales, legales, valorativas, cualitativas y de uso, que permitan una mejor definición de los tributos inmobiliarios que corresponda. La actualización permanente del catastro debe ser un ejercicio y una exigencia cotidiana para quienes están al frente de dicha responsabilidad registral.