

COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Estado-Municipio en materia de catastro para el fortalecimiento de los ingresos



El presente artículo aborda la importancia de la colaboración estado-municipio para eficientar y fortalecer las funciones de los catastros y su interoperabilidad con los registros públicos de la propiedad a efecto de brindar certeza jurídica en el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos, disminuir el riesgo de evasión o elusión fiscal y a la vez incrementar los ingresos de las haciendas locales.

José Luis Flores Mota
jfloresm@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La modernización de los catastros en México sigue siendo un tema pendiente de concretar en gran parte de los municipios, aun cuando en varios de ellos se han diseñado y ejecutado programas de desarrollo y actualización catastral con buenos resultados; las debilidades financieras, la normativa desactualizada, la falta u obsolescencia de herramientas tecnológicas, y la débil capacitación técnica del personal son, entre otros, factores que han obstaculizado su cumplimiento.

El catastro es una institución estratégica para los gobiernos locales ya que tiene la gran responsabilidad de integrar un inventario detallado y analítico de la propiedad raíz ubicada dentro del territorio de cada municipio, con el objetivo de contar con una base de datos actualizada y pormenorizada de las características cualitativas y cuantitativas de cada inmueble que permitan obtener información de su situación jurídica, económica y de uso. Este conjunto de datos es de suma utilidad tanto para fines fiscales como para la elaboración de los planes parciales de desarrollo, con objetivos estadísticos, de análisis socioeconómicos y de planeación del desarrollo estatal y municipal.

El contar con un catastro actualizado con bases de datos y registros fehacientes contribuye al fortalecimiento de las finanzas municipales y coadyuva a nivel estatal con información primordial para el registro de las transacciones del mercado inmobiliario en los registros públicos de la propiedad para garantizar certeza de los derechos reales de los ciudadanos.



IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN CATASTRAL PARA LOS INGRESOS MUNICIPALES

La información y registros catastrales son esenciales para la determinación y administración de los ingresos locales más significativos para las finanzas municipales como son las contribuciones inmobiliarias, específicamente el impuesto predial y el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI). Los resultados históricos de dichos gravámenes no han sido del todo buenos, basta referir que la recaudación del impuesto predial se ha mantenido en una constante aproximada que representa el 0.20% del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país, muy por debajo de algunos países latinoamericanos.

Es así que las finanzas de los municipios mexicanos dependen en gran medida de los recursos que les son transferidos por la Federación y los estados.

De acuerdo con datos estadísticos del INEGI (2021), en promedio, el 71.32% de los ingresos totales en los municipios obedecen a transferencias federales y estatales, en comparación con el 24.75% correspondiente a ingresos locales. De estos, el rubro con mayores ingresos pertenece al de impuestos con un 15.61% seguido de derechos con un 6.42%.

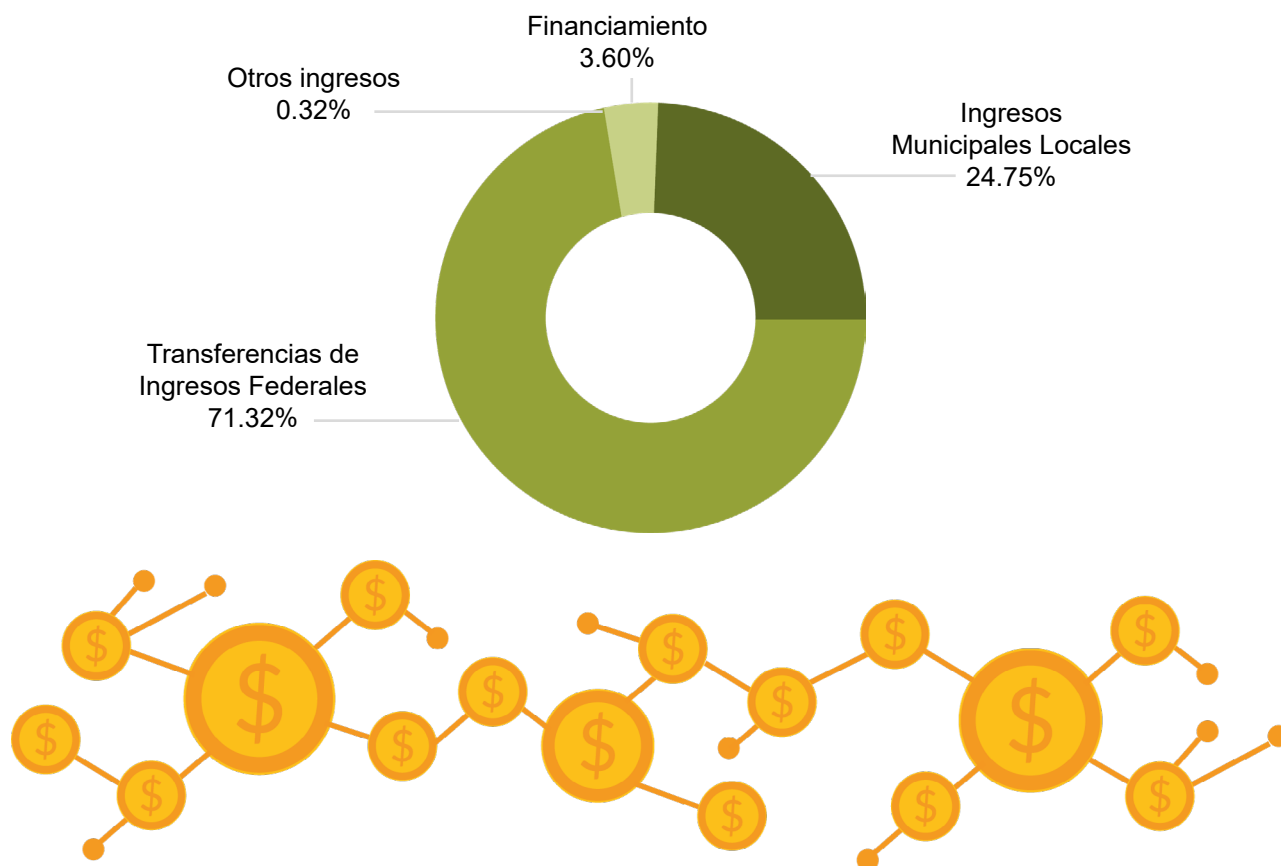


FIGURA 1. Estructura de los Ingresos Municipales 2021

Concepto	Ingresos Totales de los Municipios del País 2021	
	Monto (Pesos)	Estructura (%)
Total de Ingresos	490,660,601,828	100
Ingresos Municipales Locales	121,447,311,589	24.75
Impuestos	76,608,912,418	15.61
Contribuciones de Mejoras	876,953,284	0.18
Derechos	31,497,548,083	6.42
Productos	3,746,024,542	0.76
Aprovechamientos	8,717,873,262	1.78
Transferencias de Ingresos Federales	349,954,870,588	71.32
Participaciones federales	187,205,794,159	38.15
Aportaciones federales y estatales	162,749,076,429	33.17
Otros ingresos	1,589,626,761	0.32
Financiamiento	17,668,792,890	3.60

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos del INEGI EFIPEM 2021, datos preliminares.

Ingresos municipales locales nacionales 2021



Por su parte, en lo que corresponde al rubro de impuestos poseen mayor relevancia el impuesto predial con un 60.13%; así como los de traslado de dominio con un 23.60% y el de adquisición de bienes inmuebles con un 13.99% que en conjunto representan un 37.59% (se trata del mismo impuesto que grava la adquisición de inmuebles, sin embargo, en las leyes de ingresos o de hacienda municipal a nivel nacional, se tienen diversas denominaciones). Sobre esta última contribución cabe resaltar que en algunos municipios representa una gran proporción de los impuestos, incluso con mayor recaudación que el impuesto predial, ello como reflejo de la buena gestión y planeación del territorio municipal, del desarrollo urbano de algunas ciudades y zonas metropolitanas o de la actividad turística y de servicios, lo cual hace atractiva la demanda por adquirir bienes inmuebles; todo ello desde luego compaginado con una adecuada política tributaria, una eficiente gestión y actualización del catastro fortalecida con la colaboración estado-municipio para la interacción con el registro público de la propiedad.

Como ejemplo se puede citar el caso del municipio de Benito Juárez en donde la estimación de ingresos para el ejercicio 2023 por concepto de ISAI es de \$510,451,320 que comparados con los \$807,779,985 de impuesto predial representa el 63.19%; o el caso del municipio de San Miguel de Allende cuya estimación de ISAI para el año 2023 asciende a \$288,348,000.00 esto es un 53.82% mayor que los ingresos estimados de impuesto predial cuyo monto estimado asciende a \$187,453,169.00.

Como se puede apreciar ambos impuestos vinculados a bienes inmuebles representan la mayor fuente de ingresos propios en el ámbito municipal, razón por la cual estratégicamente es necesario diseñar y ejecutar acciones que potencien estos ingresos y una de ellas, sin duda, es fortalecer los catastros y su vinculación con otras dependencias o instituciones. (Figura 2).

Figura 2. Impuestos sobre el Patrimonio 2021

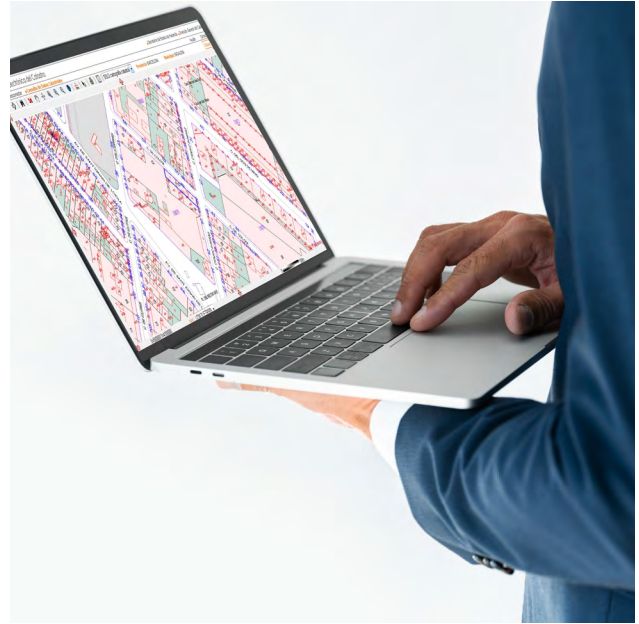


Fuente: Elaborado por INDETEC con datos del INEGI EFIPEM 2021, datos preliminares.

FUNCIONES ESENCIALES DEL CATASTRO

Inventario y registro inmobiliario

Como se refirió en párrafos anteriores, el catastro tiene como función esencial integrar y mantener actualizado un inventario de la propiedad raíz de los inmuebles ubicados dentro del territorio municipal, para ello es indispensable identificar y registrar en una base de datos alfanumérica y cartográfica los datos o información cualitativa y cuantitativa de cada predio como son: ubicación; medidas y linderos; clave y cuenta catastral; tipo o clasificación; régimen de propiedad; uso o destino; propietarios o poseedores; datos de la escritura pública o título de propiedad; datos registrales; situación jurídica; valor de terreno y construcción, así como de las instalaciones especiales en su caso, todo ello conforme a lo establecido en el marco jurídico que rijan la materia catastral en el municipio y en la entidad federativa.

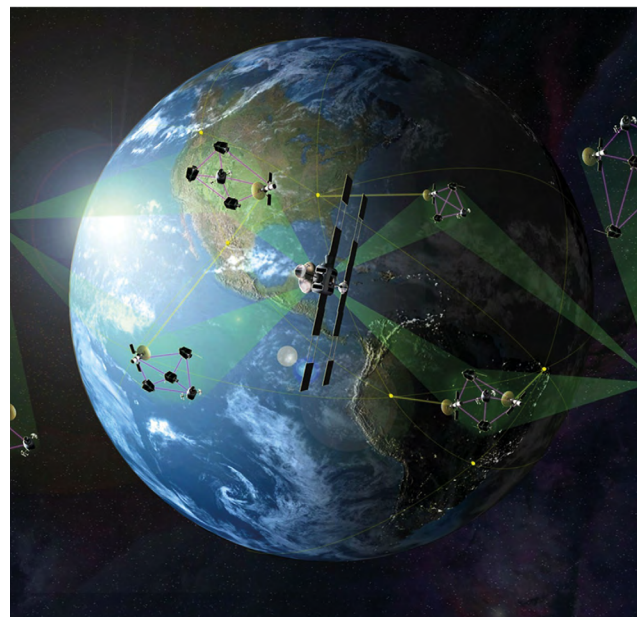


Cartografía catastral

De igual forma, la integración y actualización permanente de la cartografía mediante fotogrametría aérea, imágenes satelitales, nube de puntos, entre otras, son funciones fundamentales para una gestión catastral y del territorio eficiente, ya que ello permite la identificación gráfica de los inmuebles, su ubicación geoespacial con datos georreferenciados que sirven para la planeación y ordenamiento del territorio, para la toma de decisiones en materia de desarrollo social, económico y desde luego en materia hacendaria.

Es importante también vincular la cartografía con los datos alfanuméricos de la base de datos catastral, pues permite obtener información integrada para el desarrollo eficiente de todas las funciones y procesos catastrales, como son: la valuación, el registro e incorporación de predios o fraccionamientos, la actualización de los inmuebles que integran el padrón catastral, los cambios o evolución de los usos de suelo en las distintas zonas del municipio, entre otras. Dicha información permitiría a la dirección o áreas de ingresos de la tesorería municipal, diseñar

programas de fiscalización para identificar posibles omisiones en la manifestación de construcciones o adecuación de predios y determinar en su caso los créditos fiscales por las diferencias en pago del impuesto predial.



Valuación catastral

La valuación es otra de las funciones a desarrollar en los catastros municipales debido a que permite determinar el valor actualizado de los predios y sus construcciones por lo cual, es indispensable que esta se realice de manera permanente mediante los métodos que más se adecuen a las características y tipología del territorio municipal. Esta información servirá como referencia para determinar la base de las contribuciones inmobiliarias como el impuesto predial y el ISAI, además de ser valiosa para fines estadísticos y económicos, así como para el diseño y elaboración de los planes de desarrollo tanto estatal como municipal.

La organización y planeación de un programa institucional de valuación será fundamental para la elaboración de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones con mayor sustento y fundamento técnico y jurídico a efecto de que las legislaturas estatales tengan mejores elementos para su aprobación.

Diagnóstico de los Catastros en México

La débil modernización y actualización de los catastros es una problemática común en gran parte de los municipios del país, esta condición ha obstaculizado o incluso impedido el desarrollo de procesos, funciones o trámites catastrales más eficientes; la implementación adecuada de sistemas y herramientas tecnológicas, la elaboración o actualización de cartografía; la vinculación e interoperabilidad entre catastros y registros públicos de la propiedad, y la actualización de las tablas de valores unitarios de terreno y construcción.

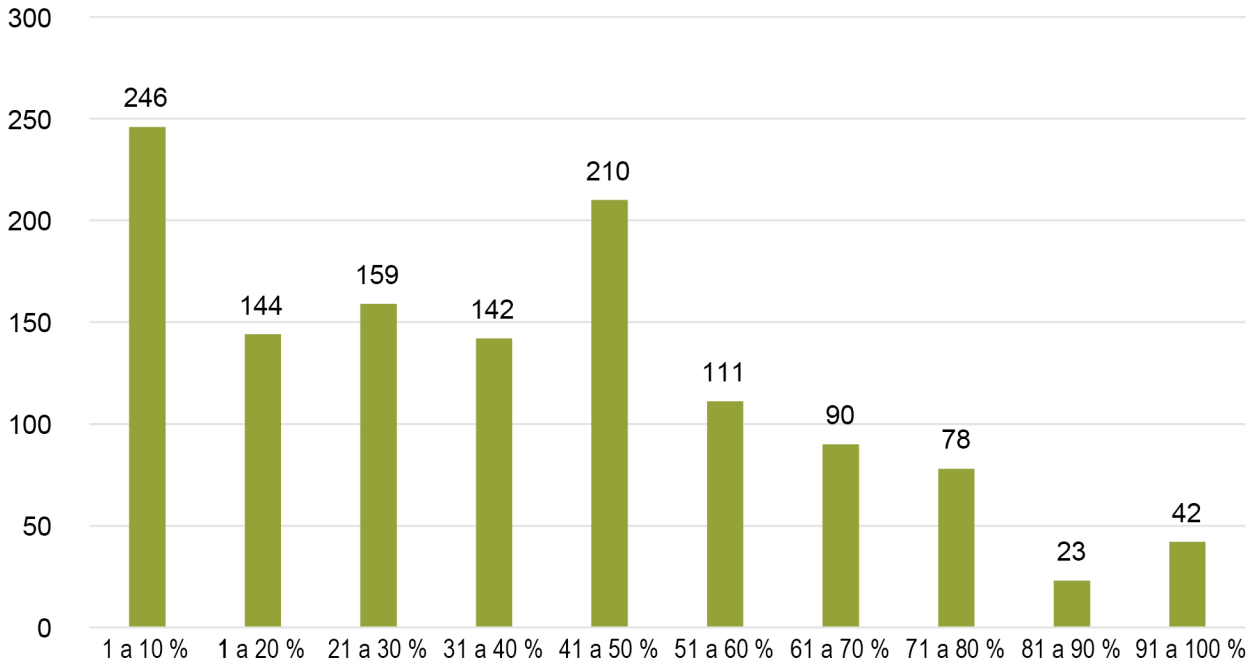
Tomando como base la información estadística del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 publicado por el INEGI, se desprende que sigue el rezago en temas como la actualización de valores catastrales respecto de los valores de mercado, tan es así que de un universo de 2,114 municipios que



presentaron información, el porcentaje promedio que representó el valor catastral contra el valor comercial es el siguiente: 246 municipios se encuentran en niveles del 10%, 144 dentro del rango del 20%, 159 municipios con un 30%, 142 municipio con un 40%, 210 con un 50%, 111 con un 60%, 90 con un 70%, 78 con un 80%, 23 con un 90% y 42 municipios refieren tener una porcentaje de aproximación al valor comercial del 100%.



Figura 3. Porcentaje promedio que representó el valor catastral contra el valor comercial. Número de municipios.



Fuente: Elaborado por INDETEC con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Tabulados básicos. INEGI.

En cuanto a la implementación de sistemas para la gestión catastral, de un universo de 2,456 municipios considerados en el censo, el 51% no cuenta con sistema que apoye estas funciones. Por su parte, la vinculación entre el padrón catastral y el padrón fiscal se tiene implementada solamente en el 48% de los municipios. Otro tema importante para brindar certeza en los trabajos necesarios para determinar los valores catastrales es contar con manuales o instructivos de valuación, los cuales se tienen implementados en el 26% de municipios. Una función que puede ser estratégica en los catastros municipales es el intercambio de información entre las distintas dependencias municipales y estatales, la cual se da en mayor proporción entre el catastro municipal y el catastro estatal con 1,275 municipios que realizan dicha actividad. Otras dependencias con las cuales se realiza el intercambio de información, aunque en menor porcentaje son: Desarrollo urbano municipal, organismos operadores de agua, licencias o reglamentos municipales, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo urbano estatal.

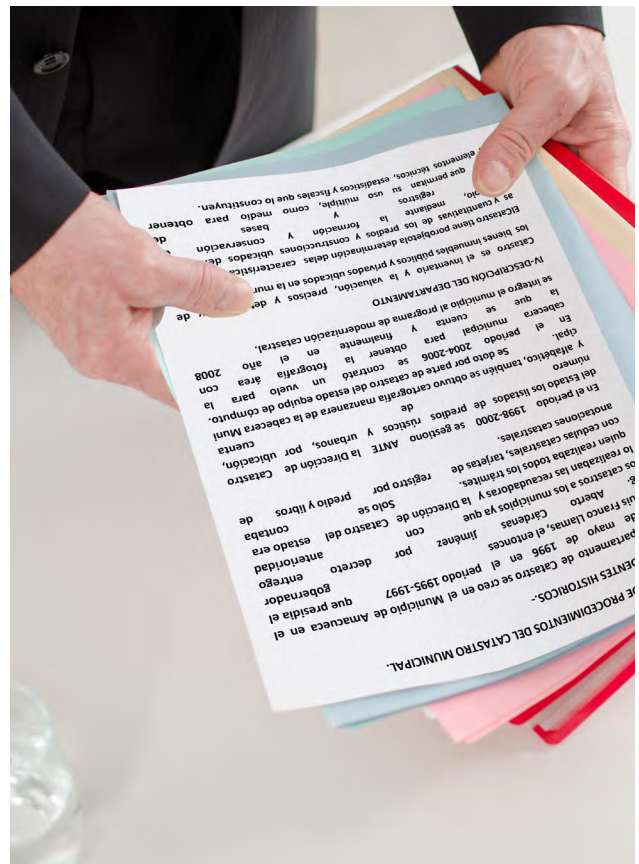
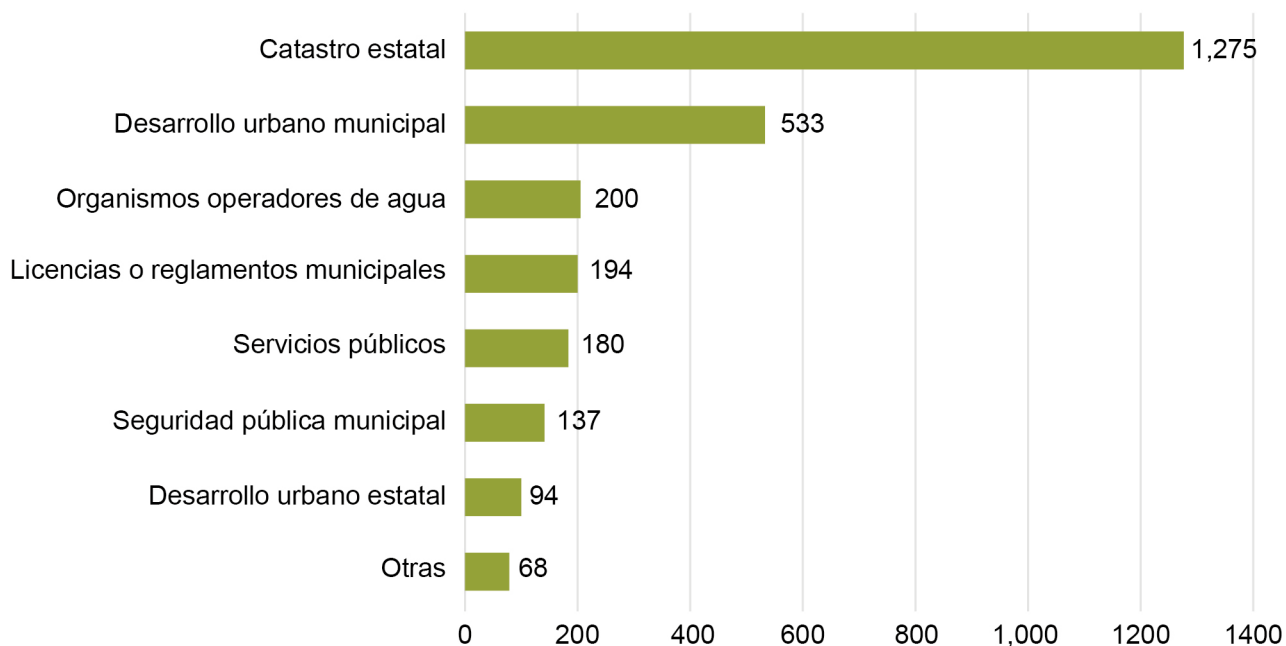


Figura 4. Intercambio de información realizado por las instituciones con actividad catastral por municipio.



Fuente: Elaborado por INDETEC con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Tabulados básicos. INEGI.

Estos son algunos de los factores de mayor peso por los cuales la gestión catastral no ha dado resultados tributarios favorables en algunos gobiernos municipales. La actualización constante de la información y los datos catastrales no pueden desarrollarse eficientemente si no se tienen los elementos, las herramientas y los procesos

adecuados para tal fin, lo que desde luego implica el contar con recursos económicos suficientes para efectuarlo, así como sumar esfuerzos con la entidad federativa mediante un mecanismo de colaboración administrativa en esta materia y con ello fortalecer las finanzas municipales.



COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA ESTADO-MUNICIPIO EN MATERIA DE CATASTRO PARA FORTALECER LAS FINANZAS LOCALES

Como se comentó previamente, en general las finanzas de los municipios de México dependen en gran medida de los recursos transferidos desde la federación, razón por la cual, es necesario fortalecer los ingresos propios mediante la mejora y eficiencia de la administración de las fuentes de ingreso que son de su competencia, tal y como el impuesto predial y el de adquisición de inmuebles cuyos elementos de información para su adecuada determinación se encuentran en gran medida en los catastros municipales.

En ese sentido la colaboración administrativa entre las entidades federativas y sus municipios en materia de catastro es una óptima estrategia para fortalecer la capacidad financiera de ambos órdenes de gobierno, ya que se aprovechan las estructuras administrativas y las capacidades de gestión de las instituciones para disminuir costos, mejorar las funciones de las áreas de ingreso y de catastro e incrementar los ingresos de contribuciones inmobiliarias y otros rubros vinculados con los actos relativos a la propiedad o transacción de inmuebles.



Algunas de las funciones catastrales más importantes por los resultados y el rendimiento que pueden aportar tanto a las finanzas municipales como a las estatales y que pueden ser convenidas en un esquema colaborativo son:

- Creación o actualización de cartografía aprovechando las tecnologías de los sistemas de información geográfica (GIS) que utilizan imágenes aéreas (satelitales o de vuelos) que permita con mayor precisión la identificación y localización geográfica de los bienes inmuebles, así como de sus características, medidas y linderos.
- Observatorios de valor de suelo para analizar la dinámica o comportamiento que va teniendo el mercado inmobiliario y la evolución de los valores de los bienes inmuebles mediante herramientas tecnológicas georreferenciadas que permitan determinar la brecha existente entre el valor registrado en las instituciones catastrales y el valor ofertado por los particulares.
- Elaboración de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones con mejores bases y elementos tanto técnicos como jurídicos haciendo uso de las herramientas referidas en los puntos anteriores.



- Actualización o implementación de sistemas de gestión catastral para hacer más eficientes las funciones catastrales y que sean susceptibles de vincularse con las áreas de recaudación para mantener un adecuado registro y control en la determinación de las obligaciones fiscales, así como con las áreas de planeación, desarrollo económico, servicios públicos, padrón y licencias, agua potable, entre otras.
- Actualización y fortalecimiento del marco jurídico para darle mayor sustento y fundamento a las funciones y actos emitidos por las autoridades catastrales, como son: el registro de predios o de construcciones, la valuación y determinación del valor catastral, el registro de los actos traslativos de dominio de inmuebles, entre otros.
- Interoperabilidad con el registro público de la propiedad para garantizar que la información registral y catastral coincida con las características físicas de ubicación, medidas y linderos, legales de propietario o poseedor, antecedentes registrales, valor catastral y valor de operación, folio real y cédula catastral, entre otros. Al respecto los Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros 2022 definen la interoperabilidad como la "Habilidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En materia de modernización registral y catastral, se busca obtener beneficios mutuos, en donde la interacción implica que las dependencias y entidades compartan infraestructura, datos e información en materia inmobiliaria para facilitar la toma de decisiones en la gestión y ordenamiento del territorio." (DOF 15/03/2022).

Figura 5. Colaboración administrativa estado-municipio en materia de catastro.



Fuente: Elaborado por INDETEC.

En la actualidad diversas entidades federativas están llevando a cabo acciones de colaboración administrativa en materia de catastro para apoyar a los municipios tanto en capacitación, tecnología, gestión catastral, modernización de los sistemas, actualización cartográfica y elaboración de las tablas de valores.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) coordina la operación del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, mediante el cual se han apoyado a instituciones catastrales y registrales de diversas entidades federativas y municipios. En ese sentido, los Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros 2022 refieren la importancia y la necesidad de modernizar los catastros, ya que mediante este programa "(...) se contribuye al crecimiento económico y finanzas sanas de las entidades federativas y municipios, con



base en un cobro justo y equitativo de los impuestos, mediante la actualización constante de los datos registrales y catastrales; así como incidir en los programas que brindan certeza jurídica sobre el patrimonio familiar y/o individual.” (DOF 15/03/2022)

En dicho documento se plasma la problemática existente en los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, a saber:

- Deficiente ordenamiento territorial, que en algunos casos radica en la existencia de sistemas registrales que continúan empleando el sistema registral de libros.
- Operación de Catastros con planos y cartografía de papel, estando en muchos casos desactualizados.
- Este atraso tecnológico impide la homogeneización de la información registral y catastral a nivel estatal y nacional, así como su interoperabilidad, dando como resultado una desvinculación de la información registral y catastral, lo cual genera diferencias en la delimitación de propiedades y contradicciones entre ambas instituciones.
- Actualmente la actividad catastral no refleja suficientes beneficios fiscales para la mayoría de los municipios, tampoco favorece la administración de la propiedad, la planeación y el ordenamiento urbano. (DOF 15/03/2022)
- En la actualidad existen diversos marcos jurídicos que no contemplan la vinculación registral y catastral.

La interoperabilidad entre los catastros municipales y los registros públicos de la propiedad brinda seguridad en la identificación plena de los inmuebles y genera mayor confianza y certeza jurídica en los derechos reales adquiridos mediante los actos traslativos de dominio que son celebrados entre particulares. Además, disminuye el riesgo de evasión fiscal al facilitar, previo a su inscripción en el registro público de la propiedad, la validación de que efectivamente se realizó el pago del ISAI al municipio y que el valor declarado en la operación traslativa de dominio sea congruente con el valor registrado en el catastro y homogéneo con el de mercado. Igualmente, al implementar la interoperabilidad de ambas instituciones sería factible realizar compulsas entre el valor declarado para el pago del ISAI y el declarado para efectos del Impuesto sobre la Renta.



CONCLUSIONES

La colaboración administrativa estado-municipio en materia de catastro impulsa el desarrollo y la modernización de las dependencias responsables y genera condiciones favorables para la actualización de la información cualitativa y cuantitativa de los bienes inmuebles, al aprovechar los recursos materiales y humanos de ambos órdenes de gobierno con menores costos de administración.

El apoyo y colaboración entre ambos ámbitos de gobierno genera un entorno favorable para un desempeño eficiente de las funciones catastrales como la mejora o actualización de la cartografía catastral, la valuación, la fiscalización e incorporación de predios no registrados, la determinación y registro de construcciones ocultas y la implementación o actualización de sistemas de información geográfica para la identificación y vinculación de los datos alfanuméricos con la cartografía, lo cual permitirá determinar la brecha existente entre los valores catastrales y los valores de mercado en cada una de las zonas del municipio.

La interoperabilidad del catastro y el registro público de la propiedad brinda confianza y favorece la certeza jurídica en la propiedad inmobiliaria, además de disminuir el riesgo de la evasión o elusión en el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles y del impuesto sobre la renta o que éste se calcule sobre valores que no corresponden con el valor de mercado. Asimismo, permite compulsar que los datos del inmueble y del propietario registrados en el catastro y en el registro público de la propiedad sean coincidentes.

La colaboración estado-municipio impulsa el fortalecimiento de las finanzas locales al generar ahorros de administración en las funciones catastrales y potencia los ingresos locales al mantener actualizado uno de los elementos esenciales que sirve de referencia para la determinación de impuesto predial y de traslación de dominio como es el valor catastral de los inmuebles.



FUENTES CONSULTADAS

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2021. Cifras preliminares. Última actualización: 30 de noviembre de 2022.

<https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>

Lineamientos (DOF 15/03/2022). LINEAMIENTOS del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros 2022.

http://rppc.sedatu.gob.mx:8081/dgimrc/pdf/Lineamientos/DOF%20-Lineamientos%20U003_2022.pdf

SEDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Modelo Óptimo de Catastro.

http://rppc.sedatu.gob.mx:8081/dgimrc/pdf/Modelos/Modelo_CAT_Final_2022.pdf



José Luis Flores Mota

Abogado y Contador Público por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Impuestos por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como Director Especial de Hacienda Municipal en INDETEC