

Volumen 6 - Número Especial - Abril/Junio 2019

REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES
ISSN 0719-4706

Homenaje a

Gerardo Echeita

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

Portada: Felipe Maximiliano Estay Guerrero

221 B

WEB SCIENCES

CUERPO DIRECTIVO

Directora

Mg. © Carolina Cabezas Cáceres
Universidad de Los Andes, Chile

Subdirector

Dr. Andrea Mutolo

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda

Universidad Católica de Temuco, Chile

Dr. Francisco Ganga Contreras

Universidad de Los Lagos, Chile

Editor

Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Portugués

Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Sr. Felipe Maximiliano Estay Guerrero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza

Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado

Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto

Universidad de San Pablo, Brasil

Dra. Nidia Burgos

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera

Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González

Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy

Universidad de La Serena, Chile

Dr. Aleksandar Ivanov Katrandzhiev

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Cecilia Jofré Muñoz

Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach

*Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica*

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín

Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio

Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira

Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona

Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra

Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz

Universidad del Salvador, Argentina

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia
Universidad de California Los Ángeles,
Estados Unidos*

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades Estatales América Latina y el Caribe

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Mg. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal
Centro de Estudios Africanos, Portugal*

Dra. Alina Bestard Revilla

Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte, Cuba

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Rosario Castro López

Universidad de Córdoba, España

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dr. Francisco Luis Giraldo Gutiérrez

*Instituto Tecnológico Metropolitano,
Colombia*

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Per

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. Vivian Romeu

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

*Universidad Autónoma del Estado de
Morelos, México*

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Editorial Cuadernos de Sofía

Santiago – Chile

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

REVISTA
INCLUSIONES
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:



Information Matrix for the Analysis of Journals







uOttawa

Bibliothèque
Library



REX



WESTERN
THEOLOGICAL SEMINARY

BIBLIOTECA ELECTRÓNICA
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA



Ministerio de
Ciencia, Tecnología
e Innovación Productiva



Vancouver Public Library



Universidad
de Concepción

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

EST. 1785
UNB
LIBRARIES



UNIVERSITY OF
SASKATCHEWAN

MLZ
Heinz Maier-Leibnitz Zentrum

Hellenic Academic Libraries Link

HEAL LINK

Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών

**LA MODERNIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO EN MÉXICO:
UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR SUS PROCESOS**

**LA MODERNIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO EN MÉXICO:
UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR SUS PROCESOS**

Dr. Cristian Omar Alcantar López

Universidad de Guadalajara, México
cristian_alcantar@hotmail.com

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Universidad de Guadalajara, México
mdaza@cucea.udg.mx.com

Dra. Leticia María González Velásquez

Universidad de Sonora, México
lgv@navojoa.uson.mx

Fecha de Recepción: 17 de junio de 2018 – **Fecha Revisión:** 23 de octubre de 2018
Fecha de Aceptación: 15 de febrero de 2019 – **Fecha de Publicación:** 19 de marzo de 2019

Resumen

Este artículo analiza las condiciones actuales en las que se desarrollan las actividades catastrales en los municipios mexicanos. Es decir, la capacidad institucional, administrativa, la infraestructura, así como el personal que labora en el área de catastro. Por lo que este trabajo contempla proponer alternativas para la actualización y modernización del catastro con la finalidad de mejorar sus procesos. La metodología aplicada en esta investigación es descriptiva y deductiva con una combinación mixta que permitirán evidenciar las condiciones en las que se desarrolla esta área de la tesorería. Derivado de lo anterior, es posible establecer como resultado del trabajo la debilidad institucional y estructural en el que se encuentra la mayoría de los catastros en México. Por tal motivo, se puede concluir la necesidad de atender de manera imperante las tesorerías municipales, en específico al catastro mediante una propuesta integral de estrategias y acciones innovadoras que impulsen su desarrollo y modernización con la finalidad de ser un medio para el desarrollo del municipio.

Palabras Claves

Catastro – Capacidad administrativa – Personal – Modernización

Abstract

This article analyzes the current conditions in which the cadastral activities are carried out in the Mexican municipalities. Is to say, the institutional and administrative capacities, the infrastructure, as well as the personnel who works in the cadastre area. Therefore, this work contemplates proposing alternatives for the updating and modernization of the cadastre with the purpose of

DR. CRISTIAN OMAR ALCANTAR LÓPEZ / DR. MARCO ANTONIO DAZA MERCADO
DRA. LETICIA MARÍA GONZÁLEZ VELÁSQUEZ

La modernización y actualización del catastro en México: una alternativa para mejorar sus procesos pág. 129

improve their functions. The methodology applied in this research is descriptive and deductive with a quantitative and qualitative combination that will allow to demonstrate the conditions in which this area of the treasury is currently operating. Derived from the above, it is possible to establish as a result of the work the institutional and structural weaknesses, which the majority of the cadastres in Mexico currently have. For these reasons, it is possible to conclude the need to attend the municipal treasuries, specifically the cadastre, through a comprehensive proposal of strategies and innovative actions that promote their development and modernization, and contribute as efficient means for the development of the municipalities.

Keywords

Cadastre – Administrative capacity – Personnel – Modernization

Para Citar este Artículo:

Alcantar López, Cristian Omar; Daza Mercado, Marco Antonio y González Velásquez, Leticia María. La modernización y actualización del catastro en México: una alternativa para mejorar sus procesos. Revista Inclusiones Vol: 6 num Especial (2019): 128-141.

Introducción

Para ser competitivo como país, resulta prioritario, entre otros elementos, un gobierno eficiente que promueva el crecimiento económico, la seguridad y la estabilidad. Parte esencial de lo anterior, recae en las regulaciones y en la eficiencia de instituciones con las que cuenta el municipio. En este marco destaca de manera especial la eficacia permanente de los Registros Públicos de la Propiedad¹ (RPP) y los Catastros. Por tal motivo y para garantizar el buen funcionamiento de estas instituciones, es fundamental la mejora continua de sus procesos, la modernización de todas sus infraestructuras, así como de la capacitación de su personal.

La investigación sobre el catastro como un área con relevante importancia para la tesorería del municipio, manifiesta el interés para diversos agentes como los investigadores, académicos y responsables de las finanzas de los municipios. Lo anterior, tiene su argumento en la relevancia de impulsar la autonomía financiera, el desarrollo social y económico del municipio y de su población.

Este trabajo aporta al debate la necesidad de modernizar y actualizar el catastro de los municipios en México, como alternativa para de mejorar las condiciones y procesos de esta área. El objetivo de este trabajo es analizar las condiciones del catastro en México y proponer alternativas innovadoras para la actualización y modernización del mismo.

Para efectos de la presente investigación se determinó aplicar el método descriptivo, dado que se pretende describir el fenómeno y el contexto en el que se desarrolla el catastro como área fundamental para el desarrollo financiero del municipio. Además del método anterior, se utilizó el método deductivo, debido a que esta investigación parte de lo general a lo particular; es decir, de las generalidades y contexto jurídico del municipio para llegar al análisis actual del catastro en México.

Con una combinación Cualitativa-Cuantitativa. Es decir, con el estudio del catastro en México durante el año 2015 a través del análisis de leyes que norman y regulan su actividad, la situación y las condiciones en la que se encuentra el catastro y la propuesta de acciones y estrategias que permitan mejorar la capacidad institucional y administrativa. En la parte cuantitativa, se requirió de información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el tabulador del Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Además, de información del Perfil Catastral y el Programa de Modernización Catastral (PMC). Esto con el objetivo de obtener datos duros para elaborar tablas y figuras, que permitan realizar distintos análisis conducentes al funcionamiento del catastro en México.

La presente investigación se encuentra dividida en cinco apartados, la primera con la introducción del tema a investigar, la segunda ubica el contexto jurídico de la libre administración del municipio y el fundamento jurídico del Catastro en México, la tercera

¹ “El Registro Público de la Propiedad es una institución dependiente de los gobiernos estatales que tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho civil, cuya forma ha sido realizada por la función notarial con el fin de facilitar e tráfico jurídico a través de un procedimiento legal. La publicidad mencionada tiene como fin dar seguridad jurídica a la propiedad y se puede lograr a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos referentes al dominio y otros derechos reales sobre los bienes inmuebles”, D. Erba, El catastro territorial en América Latina y el Caribe. 2008. 6. Recuperado de: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf>

parte analiza las condiciones actuales del catastro en México, la cuarta parte presenta la propuesta de acciones y estrategias que permitan aumentar la capacidad institucional del catastro para finalizar con los resultados y conclusiones, respectivamente.

Fundamento jurídico de la libre administración del municipio y el Catastro

La participación del municipio debe plantearse desde una perspectiva jurídica, aunado a compromisos con una visión integral, de manera activa y con una perspectiva innovadora que eficiente los procesos de gestión de recursos propios y fortalezcan la economía local.

En ese sentido, el fundamento de la autonomía del municipio es señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece en el artículo 115 primer párrafo, la forma que implantará su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Así mismo, en su fracción tercera señala las funciones y atribuciones que le competen al municipio entorno a los servicios públicos que serán responsabilidad del ayuntamiento como son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

En su fracción cuarta establece la libertad para administrar su hacienda² por medio de los rendimientos de los bienes que le correspondan, además de las contribuciones y otros ingresos. En relación a lo anterior, es menester reconocer que los ingresos tienen su origen en los distintos procesos que cada ente público puede realizar según sus atribuciones jurídica.

En lo que refiere al Catastro en México tiene su fundamento constitucional en el artículo 27, que señala el principio de la propiedad pública, privada y social, artículo 36, fracción primera, que refiere a la obligatoriedad de inscribirse y manifestar su propiedad ante el catastro, artículo 73, fracción XIX, que hace énfasis en la facultad del Congreso de la Unión para establecer las reglas a las que se obliga la ocupación y enajenación de espacios baldíos así como el precio de los mismos, el artículo 121, fracción II, que indica que los bienes muebles e inmuebles se conducirán conforme a la Ley de Catastro de los estados y municipios de cada localidad y sus reglamentos³.

Estas funciones representan para el municipio la posibilidad de fortalecer su capacidad institucional⁴. No obstante, como señala Palos⁵ al municipio se le atribuyo la

² La siguiente Tesis, se refiere a los sujetos que se ubican en un régimen de libre administración hacendaria de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la CPEUM. Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.6/2000; 514.

³ Otras leyes que dan sustento al marco institucional y normativo del catastro son señaladas por el en las siguientes leyes: La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 127 constitucional, La Ley General de Bienes Nacionales y La Ley General de Asentamientos Humanos

⁴ Según Nelissen, la capacidad institucional debe entenderse desde tres aspectos: a) La habilidad de las organizaciones para responder a las obligaciones; b) Ser eficientes y c) fortalecer la

regularización y desarrollo ordenado, de sus recursos territoriales y de la tenencia del territorio urbano. Sin embargo, se puede establecer que a la autoridad se le otorgo la potestad catastral aun sin la capacidad administrativa⁶, la infraestructura adecuada ni las tecnologías que le permita desarrollar sus actividades con los resultados esperados.

El catastro municipal en México

El catastro en México debe ser un elemento indispensable para el desarrollo urbano de las municipalidades en México. Generar información territorial representa una amplia gama de oportunidades relacionadas al registro del patrimonio, la planeación urbana y servicios públicos que generen certeza, transparencia y aumento en la recaudación del municipio.

Según la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco el catastro debe considerarse como el inventario y la valuación, precios y detallados, de los bienes inmuebles sean públicos y privados que se ubiquen dentro de su jurisdicción, con la finalidad de identificar las características de los predios a través de registros y base de datos que permitan ser utilizados como elementos técnicos, estadísticos y fiscales. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas señala la existencia de otras leyes estatales que pueden servir para complementar el objetivo de los catastros refiriéndose a:

la integración y registro de los elementos físicos, técnicos, históricos, administrativos, geográficos, estadísticos, fiscales, económicos, jurídicos y sociales inherentes a la propiedad raíz y sus construcciones en el Estado, para fines fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación⁷.

El catastro en México es utilizado con diversos fines, según las necesidades y características del municipio, es decir, es de uso multifuncional destacando los fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación⁸. Para lograr este cometido, el catastro en México debe sustentarse en la aplicación de las tecnologías de información y las capacidades institucionales de este nivel de gobierno. Por tal motivo, para lograr el anhelado desarrollo del catastro, se requiere de información oportuna de los datos catastrales, de los propietarios y del predio.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la certeza jurídica que genera el catastro, es un medio esencial para establecer los niveles de seguridad y de confianza entre la población. Por lo que una correcta implementación de las atribuciones con las que cuenta esta área administrativa en materia de derechos de

rendición de cuentas. N. Nelissen, "The Administrative Capacity of New Types of Governance", *Public Organization Review* Vol: 2 num 1 (2002): 5-22.

⁵ M. Palos, *El Municipio como objeto de estudio. Memorias del II Congreso de Internacional de Contaduría Pública*, 1, 101-128. Guadalajara (México: Universidad de Guadalajara, 2007).

⁶ Para Rosas "La capacidad administrativa hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales". A. Rosas, *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura*. num 30 (2008): 119-134. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=0188-7742&lng=es&nrm=iso

⁷ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *El catastro en México*. 2006. 9. Recuperado de: <https://valuador.files.wordpress.com/2008/07/el-catastro-en-mexico.pdf>

⁸ Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo.

propiedad facilitaría el acceso a la inversión y los créditos para contribuir al crecimiento económico y desarrollo social.

Para lograr dichos fines, es necesario analizar las condiciones en las que se encuentra el catastro en México, que permitan mejores prácticas utilizando las atribuciones que le competen jurídicamente, así como las capacidades institucionales con las que cuenta.

Según estadísticas del INEGI⁹ de los 1792 municipios que se consideraron en los datos de tabulador del registro de información catastral municipal en México, el 92 % de los municipios (1763) disponen con un padrón catastral reflejando que el 2% de las localidades no cuentan con un padrón catastral.

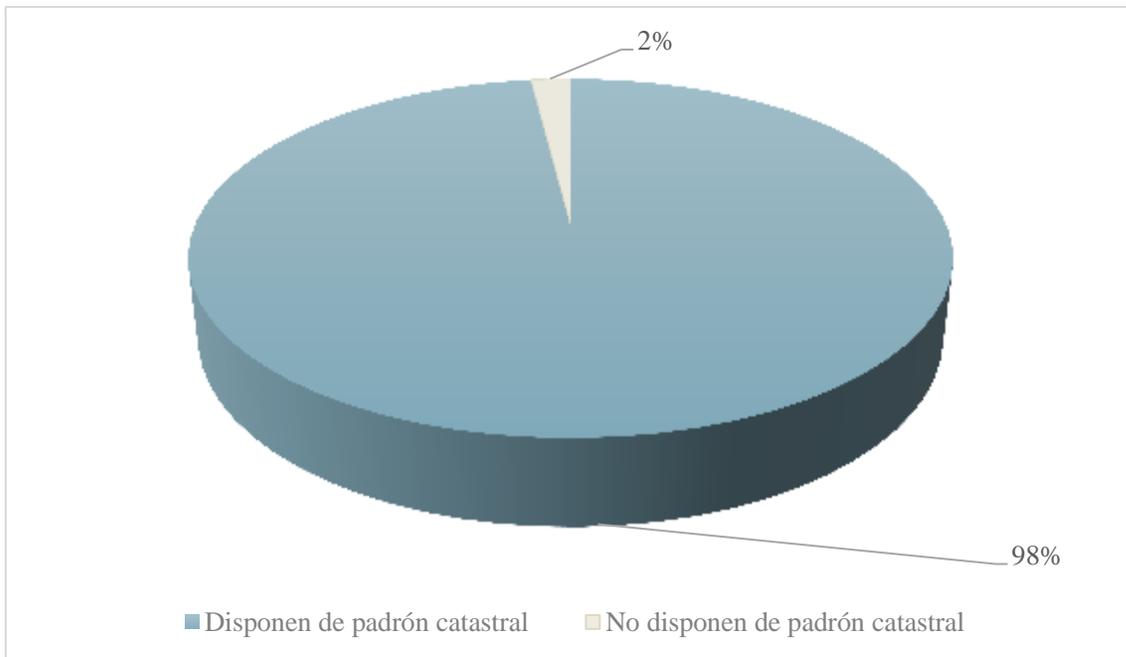


Figura 1

Ponderación de las administraciones públicas con padrón catastral 2015

Fuente: Elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Para efecto de esta investigación es oportuno analizar como base el porcentaje reflejado en la figura anterior debido a la necesidad de identificar las condiciones y necesidades de los municipios que cuentan con un padrón catastral.

Por lo anterior, es imprescindible examinar la capacidad administrativa y las herramientas técnicas de esta área para desarrollar sus labores de manera eficiente, garantizando las funciones catastrales para impulsar la especialización del catastro, generando certeza a la propiedad y mayores recursos para el municipio.

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. México D. F. 2016. Recuperado a partir de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090159.pdf

El INEGI señala que el personal que labora en el catastro municipal es “multidisciplinario y muy diverso”¹⁰ con un capacitación inexistente e informal. Lo que significa que en algunos casos este aprendizaje se ha desarrollado de manera empírica entre el mismo personal que desempeña labores catastrales.

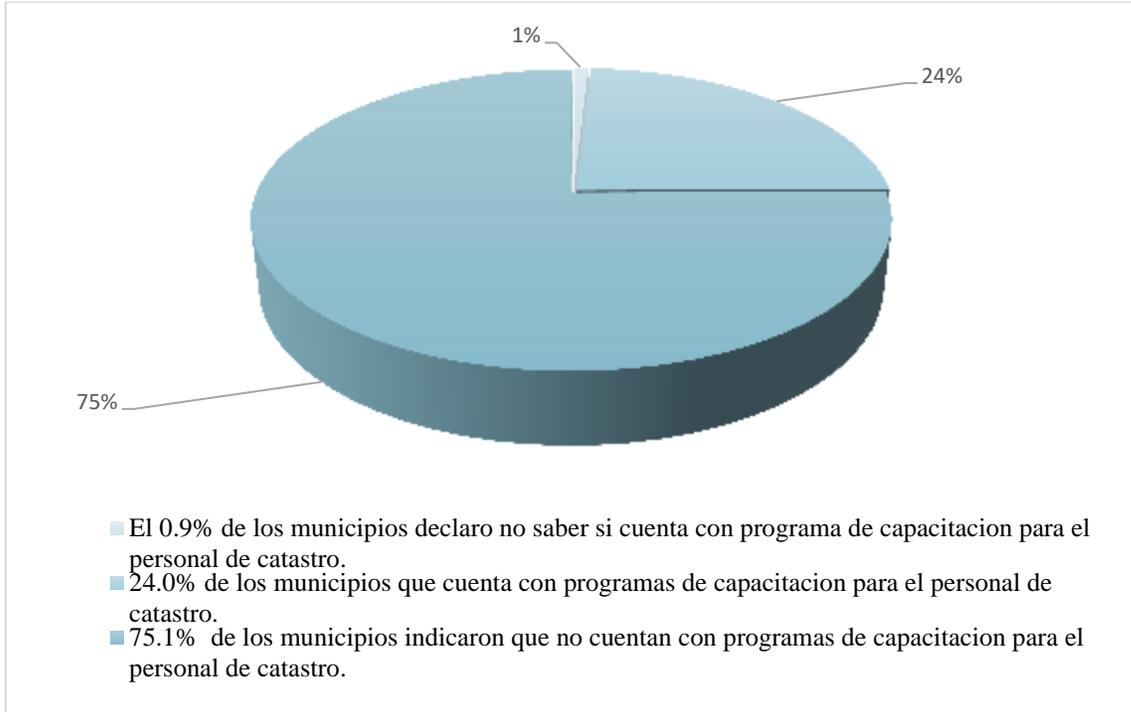


Figura 2

Capacitación al personal que labora en el catastro municipal en México

Fuente: Elaboración propia con datos del Perfil del Catastro Municipal 2015, INEGI 2016

Para las administraciones locales que se ubican en esta condición, la capacitación del personal debe ser un proceso formativo, planeado y sistemático que refleje como resultado la profesionalización del personal, con las habilidades, destrezas y conocimientos intrínsecos a sus labores que generen certeza y mejoras en los procesos. En relación a lo anterior, Unda y Moreno¹¹ señalan una condicionante por la que las administraciones locales generan una baja recaudación entre estas identifican: la debilidad administrativa, la falta de experiencia y de capacidad en el manejo de los sistemas contables, de información y control inadecuados. Por tal motivo, como lo señala González y Luna¹² el rol que juega la administración del catastro debe ser considerada como una atribución notoria y fundamental para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabulados: Registro de Información Catastral...

¹¹ M. Unda y C. Moreno, “La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 225 (2015): 45-78.

¹² G. González y J. Luna, Descentralización administrativa en México: funciones y recursos de los gobiernos locales. Memorias del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Colombia. 2012.

No obstante, no solo se debe considerar la capacidad administrativa como la única deficiencia para lograr la viabilidad de esta área. El catastro requiere cumplir con las exigencias y expectativas de la sociedad en el futuro, por lo que es necesario que el catastro cuente con la infraestructura y las tecnologías de la información que facilite los procesos de registro, que describan con exactitud la localización y características de los bienes inmuebles, urbanos y de condiciones especiales, que establezca con exactitud los impuestos a pagar y genere certeza jurídica a sus propietarios¹³. En ese sentido, una de las herramientas que puede utilizar el catastro para renovar las bases de datos catastrales es la actualización de los valores catastrales. De los 1763 municipios encuestados según datos del INEGI¹⁴ durante el periodo del 2013 al 2015 el 35 % de las administraciones públicas realizaron estas acciones para incrementar el pago del predial.

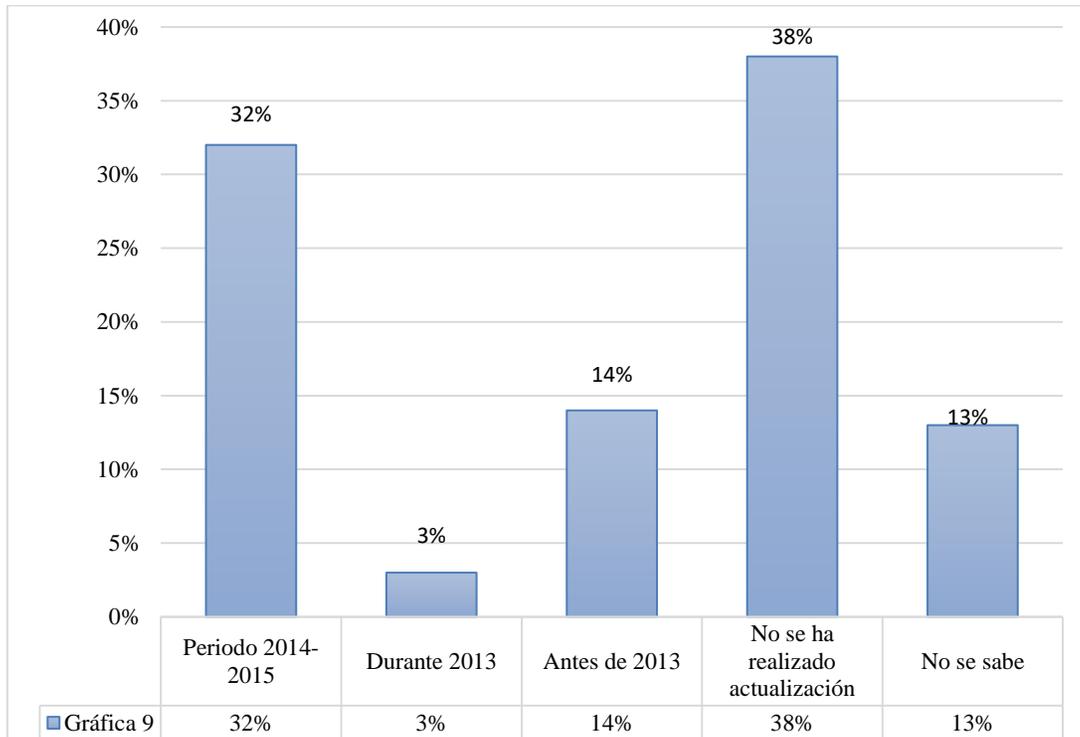


Figura 3

Ponderación de las administraciones públicas con padrón catastral que actualizaron sus valores catastrales 2014-2015

Fuente: Elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

¹³ Para Kaufmann y Steudler, “el tremendo progreso tecnológico, el cambio social, la globalización, y la interconexión en aumento de relaciones comerciales con sus consecuencias legales y ambientales, han puesto en tensión a los sistemas tradicionales, los cuales no pueden adaptarse adecuadamente a todos los nuevos desarrollos...” J. Kaufmann y D. Steudler, Catastro 2014 Una visión para un sistema catastral futuro. 1998. 6. Recuperado de: https://75558d11-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQLdLTVTloCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVFpjtXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9Tjdc0ARV_m_RzgmtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabulados: Registro de Información Catastral...

Con los datos anteriores, se puede establecer la importancia que tiene para el catastro la actualización de los valores catastrales. No obstante, esta labor no es la única opción con la que cuenta las administraciones públicas municipales, existen otras acciones que pueden ser implementadas para mejorar la eficiencia y capacidad administrativa del catastro. En la siguiente figura se muestran las siguientes acciones implementadas:

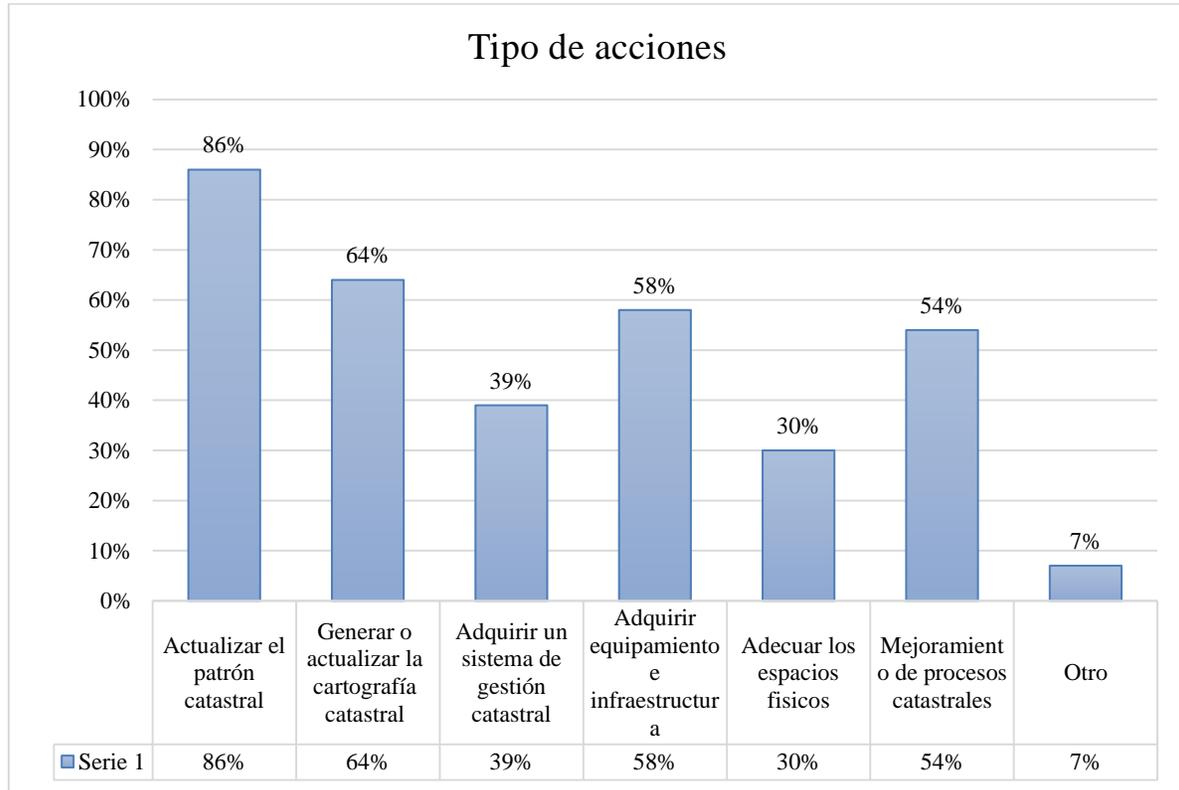


Figura 4

Acciones realizadas por las administraciones públicas federales 2015

Fuente: Elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

En este contexto según el INEGI¹⁵, en México se elaboró el PMC para mejorar el funcionamiento de área de catastro de los municipios y aumentar los ingresos referentes a la propiedad, con acciones orientadas a renovar las capacidades administrativas a través de la actualización constante y un mantenimiento de los padrones para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos.

La siguiente figura refleja los resultados del PMC de los 2442 municipios encuestados, según el INEGI el 70.4 % no está inscrito en algún PMC, el 23.6% participan en algún estos programas y el 2.4% desconoce saber si está inscrito.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Perfil del Catastro Municipal 2015. México D. F. 2016. Recuperado a partir de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

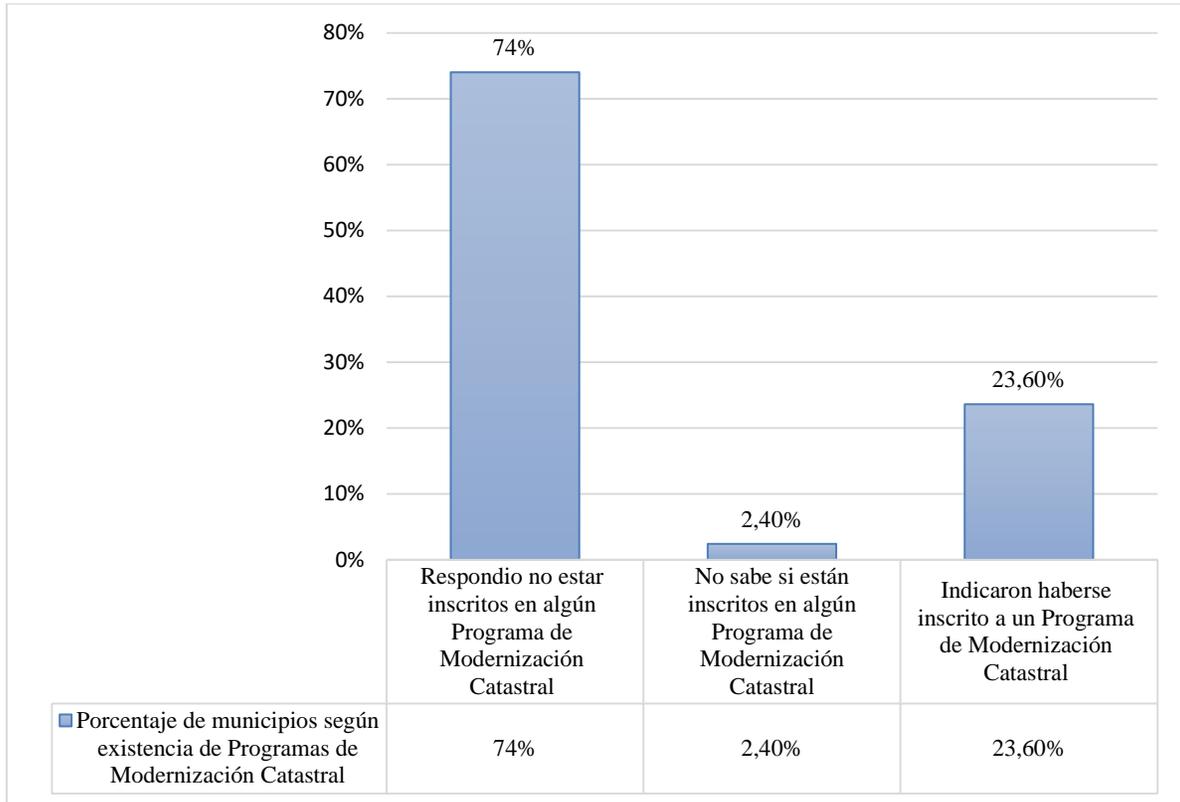


Figura 5

Ponderación que participan en programas de modernización catastral

Fuente: Elaboración propia con datos del Perfil del Catastro Municipal 2015, INEGI 2016

Para la Organización de la Naciones Unidas, las directrices que se deben emplear para que las localidades logren fortalecer sus finanzas, vierte sobre los recursos económicos que puede obtener, por lo que señala lo siguiente:

Permitir a las autoridades locales que tengan acceso a recursos financieros en consonancia con sus responsabilidades, incluidos ingresos o impuestos basados en la tierra, y que ejerzan el control de los mismos¹⁶.

No obstante, la disparidad y desigualdad entre los municipios metropolitanos, urbanos, semi-urbanos, mixtos y rurales en México desfavorece el desarrollo tecnológico y de infraestructura, que afectan directamente las acciones de la tesorería municipal y en específico el catastro, afectando la recaudación de recursos financieros.

Propuesta

La visión hacia un sistema catastral moderno debe ser orientado hacia la modernización tecnológica, la transformación sustancial administrativa con un enfoque

¹⁶ Organización de la Naciones Unidas. Programa Hábitat documento con las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. 2007. 12. Recuperado de: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4501_22270_K0654574s_HSP_GC_21_2_Add_2.pdf

globalizado. Lo que ha generado inquietudes sobre la necesidad de modificar los sistemas tradicionales.

La propuesta para la innovación del catastro como alternativa recaudatoria para el municipio tiene fundamento en distintas variables de la capacidad institucional de los gobiernos, de las cuales es posible generar acciones que permitan transformar y re direccionar esta área del municipio que permita impulsar la recaudación.

Los antecedentes de esta propuesta se ubican los trabajos presentados por el Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica¹⁷ y el X Simposio sobre el Catastro en Iberoamérica. En específico en el trabajo de Matíz¹⁸ Agenda del catastro rural y los modelos de titulación masiva de inmuebles y su impacto económico social.

Este autor propone una visión de los sistemas catastrales, la cual debe ser empleada desde una óptica de un uso multipropósito, a través de cinco metas:

1. fundamental para la tenencia de la tierra gestionado de manera sostenible
2. Accesible, fácilmente visualizable
3. Comprensible y utilizado
4. Vinculado con los intereses jurídicos y sociales más amplios sobre la tierra
5. Digital, tridimensional, dinámico y exacto y federado y basado en estándares comunes

Así mismo, sobresalen los trabajos realizados por el INDETEC y el Instituto Mexicano de Catastro en la Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria.

con el propósito de analizar, discutir e impulsar las acciones catastrales y de administración tributaria, necesarias para incrementar y fortalecer la recaudación predial en México, la cual en los últimos 30 años ha sido poco significativa, no obstante, los diversos esfuerzos institucionales que se han realizado con el fin mejorar sus resultados¹⁹.

Los trabajos presentados establecen las debilidades del catastro en América Latina, así como en el contexto mexicano, distantes de ser en la mayoría de cumplir con sus responsabilidades fungiendo como verdaderos proveedores de información con una repercusión para las entidades locales en el aspecto financiero.

No obstante, es posible presentar una propuesta con base en el fortalecimiento del catastro mediante el diseño de acciones complementarias al PMC, con los datos de los

¹⁷ Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica. Iniciativas y Procesos de Modernización. 2018. Recuperado de: http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/MODULO%204%20%20INICIATIVAS%20Y%20PROCESOS%20DE%20MODERNIZACION%20C3%93N.pdf

¹⁸ E. Matíz, X Simposio sobre el Catastro en Iberoamérica. Agenda del catastro rural y los modelos de titulación masiva de inmuebles y su impacto económico social. 2017. Recuperado de: <http://www.catastrolatino.org/xsimposio.asp>

¹⁹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. El catastro como instrumento de apoyo al fortalecimiento de los ingresos inmobiliarios posibilita tener mayores recursos financieros propios y transferidos. Revista Hacienda Municipal. 2012. 132. Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2012/no116/10.pdf>

Tabulados del Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales y del Perfil del Catastro en México.

La propuesta inicia re orientando una partida de los recursos financieros del ramo 28 (recursos de uso discrecional) que permitan reforzar la estructura financiera e impulsar la capacidad institucional y administrativa que permita la equidad entre los distintos catastros del país.

Para el catastro disfuncional será necesario partir de las siguientes acciones:

1. Generar certeza jurídica para el personal que labora en el catastro
2. Profesionalizar el área mediante la capacitación del personal a través de cursos y talleres disciplinares, de actualización y desarrollo personal.
3. Modernizar las instalaciones del catastro
4. Modernizar la infraestructura tecnológica con la que cuenta el área de catastro complementados con el punto número dos.
5. Un programa de seguimiento a las actividades con un dictamen de evaluación que permite evaluar el desarrollo de los procesos del catastro.
6. Auditoría sobre los recursos ejercidos en la modernización actualización y profesionalización del personal.

Resultados

- Derivado de la figura 1 y 2 se puede establecer que la mayoría de los municipios cuenta con un padrón catastral. No obstante, solo 430 municipios de una muestra de 1792 realizan procesos de capacitación al personal responsable de las actividades de catastro.
- Derivado de la figura 4 se puede establecer que las tres acciones más implementadas por las administraciones públicas municipales son:
 1. Actualización del padrón catastral
 2. Generación o actualización de la cartografía catastral
 3. Adquisición de equipamiento e infraestructura
- Derivado de la figura 5 se puede inferir que solo 562 municipios de una muestra de 2442 participan en el PMC

Conclusiones

El análisis de la situación del catastro en México evidencia la debilidad institucional y estructural en la que se encuentra, lo que genera ineficiencias administrativas derivado de la falta de modernización y capacitación personal. Afectando de manera directa sus procesos.

Una alternativa para mejorar el catastro en México es la aplicación de acciones orientadas a impulsar esta área desde una perspectiva integral, con fundamento en los recursos financieros aplicados correctamente, así como la participación de las autoridades y el personal responsable del catastro. Esta propuesta lograra alcanzar su objetivo en la medida que se fortalezca la capacidad institucional, administrativa, tecnológica y del personal, mediante la implementación de las acciones y estrategias que impacten en los procesos que se implementan en el catastro, así como del seguimiento y avance de los resultados.

Bibliografía

Erba, D. El catastro territorial en América Latina y el Caribe. 2008. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf>

Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica. Iniciativas y Procesos de Modernización. 2018. Recuperado de: http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/MODULO%204%20%20INICIATIVAS%20Y%20PROCESOS%20DE%20MODERNIZACI%C3%93N.pdf

González, G. y Luna, J. Descentralización administrativa en México: funciones y recursos de los gobiernos locales. Memorias del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Colombia. 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Perfil del Catastro Municipal 2015. México D. F. 2016. Recuperado a partir de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. D. F. México. 2016. Recuperado a partir de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090159.pdf

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. El catastro en México. 2006. Recuperado de: <https://valuador.files.wordpress.com/2008/07/el-catastro-en-mexico.pdf>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. El catastro como instrumento de apoyo al fortalecimiento de los ingresos inmobiliarios posibilita tener mayores recursos financieros propios y transferidos. Revista Hacienda Municipal. 2012. Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2012/no116/10.pdf>

Kaufmann, J. y Steudler, D. Catastro 2014. Una visión para un sistema catastral futuro. 1998. Recuperado de: https://75558d11-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQLdLTVTIoCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVfjXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9TjDq0ARVm_RzgtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-AaFeHXIjXMPfIkS5frGHanomqBkLVdU5NGPcT_sNELoqFUHdun73ecqLT2AopT4hkfAoEIArvEIs%3D&attredirects=0

Matíz, E. X Simposio sobre el Catastro en Iberoamérica. Agenda del catastro rural y los modelos de titulación masiva de inmuebles y su impacto económico social. 2017. Recuperado de: <http://www.catastrolatino.org/xsimposio.asp>

Nelissen, N. "The Administrative Capacity of New Types of Governance", Public Organization Review: Vol. 2 num 1 (2002): 5-22.

Organización de la Naciones Unidas. Programa Hábitat documento con las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. 2007. Recuperado de:

http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4501_22270_K0654574s_HSP_GC_21_2_Add_2.pdf

Palos, M. El Municipio como objeto de estudio. Memorias del II Congreso de Internacional de Contaduría Pública, 1, 101-128. Guadalajara. México: Universidad de Guadalajara. 2007.

Rosas, A. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. Política y Cultura num 30 (2008): 119-134. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=0188-7742&lng=es&nrm=iso

Unda, M. y Moreno, C. “La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, num 225 (2015): 45-78.

Ley de Catastro Municipal del Estado de Quintana Roo.

Tesis Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.6/2000.

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.