

La situación del catastro y el impuesto predial en México. Un potencial desaprovechado

Jorge Gallegos Contreras¹

Resumen

Los impuestos son la base para la manutención de las administraciones de gobierno para la realización de obras y la provisión de servicios. Los ingresos de los gobiernos pueden ser de varios tipos: por la renta (ganancia), por el comercio, espectáculos y otros, en los que destaca el impuesto a los bienes raíces. Cada país tiene sus políticas para la determinación de este impuesto, ya sea en la forma de aplicarlo y la facultad jurisdiccional para captarlo, ya sea en forma centralizada por el gobierno nacional o por los gobiernos locales.

La captación de ingresos por impuesto predial varían en cada país de 0.2% al 4.2%, en relación con su PIB, en México es del 0.3 % de su PIB, cuyo monto asciende a 65,400 millones de pesos, mostrando un gran rezago, ya que, si al menos se lograra un 2%, se alcanzarían 436,000 millones de pesos; es decir, que hay **un potencial desaprovechado, al menos, de 370,600 millones de pesos.**

Uno de los principales escollos para lograr ese potencial en México reside en la falta de un sistema catastral actualizado y eficiente, cuya causa principal es el alto costo que significa la elaboración de los planos catastrales. En un principio, cuando en 1993 la facultad del cobro del impuesto predial pasó a los municipios hubo un programa del gobierno federal por modernizar sus catastros en las ciudades más importantes con algunos resultados positivos, pero a la larga sin acciones contundentes, a excepción de Ciudad de México (antes Distrito Federal), donde su eficiencia en el cobro es el mejor, así como en otras medianas ciudades, mas en el resto sus condiciones son muy críticas y, no obstante que el actual gobierno federal mostro su preocupación al respecto, en los hechos poco o nada se ha avanzado.

Asimismo, existen otros factores que impiden el incremento del ingreso por el impuesto predial en los municipios, como las difíciles condiciones económicas de la mayoría de la población, el efecto electoral adverso ante el incremento de impuestos, la carencia de capacidades técnicas de los responsables de catastro, los fallidos programas para la recuperación de la cartera vencida y las caducas leyes estatales de catastro, sin faltar el manejo discrecional en el cobro del impuesto, en el que mediante contubernio entre autoridad y ciudadano se elude o no se paga dicho impuesto; esto es, la corrupción en flagrancia.

Es urgente la actualización del catastro en casi todo el país para poder aprovechar el potencial perdido mediante un fuerte costo que no constituye un gasto, sino una inversión por el costo-beneficio que significa el incremento en el ingreso sobre el impuesto predial, el cual debe corresponder a los gobiernos locales para su fortalecimiento con objeto de atender las carencias de servicios públicos.

¹ Doctor en Desarrollo Regional. Profesor-investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación (SEPI) de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura ESIA UZ del Instituto Politécnico Nacional IPN, en el área Disciplinaria de Planeación Territorial de la Maestría en Ingeniería Civil.

Finalmente, el llamado catastro multifinalitario que sería el empleo de los planos catastrales como base para la elaboración de catastros temáticos, en los que se integra información de los diferentes componentes de la ciudad (vialidades, infraestructura, mobiliario urbano, etc.), que serían útiles para obtener diagnósticos detallados a fin de atender deficiencias y solucionar problemas.

Conceptos clave: Catastro, impuesto predial, ingresos locales y catastros temáticos.

El catastro y el impuesto predial en diferentes países del mundo

El catastro es una base de datos inmobiliarios de una ciudad (catastro urbano) o del campo (catastro rural) en el que se registra: el número de cuenta catastral, ubicación del inmueble, el nombre del propietario, las medidas del predio y, en su caso, de la construcción, el tipo de inmueble (habitacional, comercial, industrial, educativo, de salud, deportivo, de recreación, cultura, rural, etc.), el precio por metro cuadrado de terreno y de construcción y la base gravable (calculada con las áreas y precios de terreno y de construcción) con el fin de aplicar un cobro, que puede ser bimestral cuatrimestral o anual, como un impuesto inmobiliario (en México impuesto predial) por el hecho de ser propietario del inmueble. El objetivo primario del catastro “no es otra cosa que disponer de un inventario y registro de los bienes inmuebles de un territorio o país” (Guimet, 2003: 21).

En la elaboración del catastro de un país se elaboran planos a escalas que oscilan de 1:500 a 1.2500 para las ciudades, dependiendo de la precisión requerida², y escalas 1.5,000 a 1.20,000, en las zonas rurales, lo cual posibilita que estos planos puedan ser empleados para anteproyectos y en casos hasta proyectos de infraestructura (agua potable y drenaje telecomunicaciones, redes de gas y electricidad), alumbrado público, nomenclatura de la localidad, estudios urbanos (usos del suelo, situación de la vivienda, impacto vial o impacto urbano, densidades de construcción, potencialidad urbana, etc.), pavimentación, seguridad pública, proyectos viales o de gentrificación³, e incluso para su venta al sector privado, por lo que ese catastro es de un uso multifinalitario y no sólo para el cobro de impuestos.

Normalmente, este impuesto inmobiliario se aplica en la mayoría de los países del mundo, pero con diferencias en cuanto a la forma de cálculo y respecto al organismo de gobierno que lo administre, teniendo catastros centralizados en los que el gobierno de la nación es el encargado o los descentralizados, cuyos responsables son los gobiernos de segundo nivel (entidades, estados o provincias) o hasta un tercer nivel (municipios o departamentos), en función de sus políticas en el cobro de los impuestos y de la distribución de los ingresos públicos en el entorno nacional.

En la Unión Europea, cuya integración como un solo bloque de países para abrir las fronteras al comercio y al movimiento poblacional libre para el mercado de trabajo, han mantenido su propias políticas para el cobro de impuestos, incluyendo el cobro de los impuestos inmobiliarios, teniendo algunos países que mantienen su control centralizado y otros delegados a las entidades, y “no hay intención de unificar los sistemas catastrales de los Estados miembros; no

² La precisión de la escala se determina en función de la política del cobro del impuesto predial, ya que algunos predios o viviendas solo pagan cuota fija y otros por área.

³ La gentrificación consiste en los cambios que se producen en una zona de la ciudad en la que se mejoren sus condiciones, normalmente en zonas viejas o deterioradas, ya sea mediante una revitalización o mediante nuevos proyectos urbanos, aprovechando el potencial urbano existente.

obstante, si (SIC) existe interés en estandarizar los productos” (Comité Permanente, 2003). Si es posible trabajar con sistemas catastrales diferentes en toda Europa, debe ser posible hacerlo en un mismo país (Erba D. A. Lincoln Institute of Land Policy).

En el caso de los países de América Latina, también existe una diversidad de formas de administrar el catastro y el cobro del impuesto inmobiliario, aunque hay un predominio de los de tipo centralizado, y en algunos países con la intención de delegarlos a nivel local, como el caso de Brasil, en donde recientemente reestructuró su Sistema Nacional de Catastro Rural, el cual, a pesar de los avances tecnológicos propuestos en la Ley 10.267/2001, continuará bajo la administración de una institución del gobierno nacional (Ibídem).

El problema del control del catastro reside en el alto costo que se eroga para la elaboración de los mapas, aunque en los hechos no es un gasto, sino una inversión, no obstante, existen tendencias para fortalecer a los gobiernos locales mediante su descentralización, ya sea hacia los gobiernos estatales o a las jurisdicciones municipales, como ocurre en Argentina, donde algunas instituciones provinciales están comenzando a transferir sistemas y datos a las municipalidades (Erba D. A. Lincoln Institute of Land Policy).

Basado en varios estudios, se ha comprobado que los países que han atendido al grave rezago en la captación del impuesto predial, se encuentra que Costa Rica, con un crecimiento del 250% en su captación en el periodo de 2000 a 2012, al pasar del 0.1 % al 0.25 de ingreso respecto al PIB, lo cual fue posible por la fuerte inversión en el trabajo de revaluación de inmuebles mediante una plataforma de valores, así como para la modernización del Catastro Nacional, que viene siendo utilizada por los municipios (De Cesare, 2016: 5).

En el caso de México, más de la mitad de los estados aún tienen datos catastrales centralizados, pero para el uso de los municipios, ya que el cobro del impuesto predial es una facultad municipal. Anteriormente, el cobro de este impuesto era responsabilidad de los gobiernos estatales, pero en 1992, se aprobó una reforma para transferirla a los municipios con objeto de fortalecer sus ingresos y mejorar los servicios públicos, bajo su responsabilidad, lo cual es muy positivo, toda vez que “en el contexto tributario, el impuesto que incide sobre la propiedad inmobiliaria es el único que hace viable la factible integración, entre política fiscal y política urbana, ocupando un papel preponderante en el desarrollo urbano de los municipios” (De Cesare, 2016: 8).

Uno de los escollos que encontramos en el estudio de algunos catastros municipales en México es la falta de especialistas y sistemas catastrales muy deficientes, ya que en sus planos, los registros de predios adolecen de errores o no están completos, así como una falta en la actualización de los valores del suelo y construcción, con la consecuente baja en el cobro de su potencial, lo cual lo trataremos con más detalle en el siguiente apartado. Lo peor respecto a la carencia de técnicos es que “en la comunidad latinoamericana, -salvo los gobiernos de Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Uruguay- carecen de profesionales con formación especializada en catastro. Incluso países de gran superficie, como Perú y México, no ofrecen programas universitarios específicos en temas catastrales. La cantidad de profesionales en relación a la cantidad de jurisdicciones y sus tamaños difiere significativamente en la región” (Erba y Piumetto, 2016: 20).

El problema principal para delegar los catastros a los municipios obedece a la falta de capacidad técnica para su producción y manejo, pudiendo presentarse algunos sistemas catastrales con alta calidad y otros con serias deficiencias y, por tanto, la descentralización puede constituir

un problema más que una solución y podría poner en riesgo el mantenimiento y validación de la información.

Por otra parte, un modelo centralizado puede facilitar la unificación del diseño y la estructura del catastro y garantizar la integración de sistemas geodésicos y cartográficos con la identificación de parcelas. Las dificultades de acceso y distribución de la información para satisfacer necesidades locales podrían resolverse usando Internet para organizar los datos y mapas a través de un catastro central. Países, como Jamaica, Chile y Uruguay, comienzan a adoptar este enfoque para estructurar sus catastros en forma electrónica (llamados e-catastros, término derivado del concepto de eGovernment -administración electrónica- introducido por el Banco Mundial) (Erba D. A., Lincoln Institute of Land Policy, s.f.).

De los 27 países de América Latina, el 62% es cobrado por el gobierno central y el 48% por los gobiernos locales o municipios (Ibídem). En el contexto mundial existe una diversidad de sistemas catastrales, dentro de los cuales seleccionamos algunos que muestran diferencias tanto en sus políticas fiscales, como por los periodos de cobro y por las tasas o formas de calcular el impuesto, los cuales presentamos a continuación. (Ver Tabla No.1)

Tabla No. 1. Tipos de catastros en algunos países del entorno mundial con diferencias en sus políticas fiscales, periodo de cobro y formas de calcular el impuesto predial

Países	Condición del impuesto predial sobre los inmuebles
Canadá	Los municipios recaudan impuestos sobre la propiedad raíz en tasas variables, incluyendo tierra, edificios comerciales y propiedad residencial y también cobran impuestos sobre las mejoras a los locales.
Estados Unidos	Las jurisdicciones abajo del nivel estatal usualmente imponen impuestos a la propiedad a los propietarios de bienes raíces. El avalúo generalmente se basa en un porcentaje del valor comercial. Los impuestos a la propiedad son deducibles para el impuesto sobre la renta.
Rusia	Los propietarios de tierra deben pagar un impuesto a la tierra calculado en un valor preestablecido. La tasa del impuesto es fija en rublos y es relativamente insignificante.
Bulgaria	Todos los propietarios de bienes inmuebles en Bulgaria están sujetos al impuesto sobre construcciones, (SIC) la base del impuesto es el valor determinado por el gobierno. Las tasas varían entre el 0.2% y el 0.6%. El impuesto se debe pagar cuatrimestralmente a los municipios.
Eslovaquia	La base gravable del impuesto predial se determina con base en el valor la tierra y de las construcciones. Casi todos los edificios residenciales están sujetos al impuesto predial y las tasas dependen del tipo del edificio, y su uso. Se aplican numerosas excepciones.
República Checa	Los propietarios de tierra son sujetos del impuesto. Las tasas varían de acuerdo al uso de la tierra (en caso de tierra agrícola), y en su área y tipo de construcción en las zonas urbanas. Las tasas varían dependiendo de la construcción y del uso del edificio.

LA SITUACIÓN DEL CATASTRO Y EL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO.
UN POTENCIAL DESAPROVECHADO

Eslovenia	El impuesto predial es cobrado sobre el valor de las construcciones. Se aplican tasas progresivas, no mayores al 1.5%. Algunas construcciones están exentas. El impuesto predial también se aplica a los barcos.
Hungría	El impuesto es aplicado a todo tipo de construcciones. La base del impuesto puede ser el área útil de piso, o el valor comercial del inmueble, lo que decida el municipio. Existe un “Tax on undeveloped property”, que se aplica a todos los solares de tierra susceptibles de construirse.
Japón	Los individuos y las compañías propietarias de bienes raíces están sujetas a un impuesto predial llamado “Land Value Tax”. Este impuesto es del 0.3%. La base del impuesto es generalmente el 70% a 80% del valor comercial. Las residencias que no excedan de 1,000 m2 están exentas.
Singapur	Este impuesto se llama “Property Tax; es de aplicación anual y la tasa aplicable es del 4% para residencias ocupadas por el propietario y del 13% para todos los otros propósitos.
Perú	El impuesto es cargado en el valor agregado de todas las propiedades susceptibles de pago. Los rangos son de 0.2% en las primeras quince unidades de impuesto, 0.6% para de la dieciseisava a la sesentava unidad del impuesto y 1% a los que rebasan esta cantidad.
Belice	Varias tasas son impuestas por las autoridades municipales en las ciudades y pueblos a las residencias. El impuesto también lo generan los bienes inmuebles fuera de los límites urbanos y es de alrededor del 1%.
Costa Rica	El impuesto predial, llamado Impuesto Territorial, es cobrado cuatrimestralmente de acuerdo con el valor declarado de la tierra y las construcciones permanentes, estructuras e instalaciones, incluyendo maquinaria y equipo que forme parte de las construcciones. Las propiedades valuadas en menos de 150,000 colones están exentas.
Panamá	El impuesto predial, llamado “Impuesto de Inmuebles”, se basa en una tasa de acuerdo con una escala progresiva que va del 1.4% del valor arriba de 10,000 balboas y al 2.1% arriba de los 75,000 balboas. Existen varias excepciones, para organizaciones de beneficencia o por entidades públicas y para inmuebles con un valor menor a los 10,000 balboas.
Ecuador	Los municipios recaudan un impuesto anual a las propiedades rústicas y urbanas llamadas “Impuestos a los predios urbanos y rurales”. La base gravable puede tener algunas deducciones y con tasas relativamente bajas. A un contribuyente con varias propiedades, los valores se agrupan y las tasas se aplican al valor total por municipio.
Honduras	Los municipios son los que recaudan el impuesto predial, en el que se considera el valor de la tierra y de las mejoras; para inmuebles rurales se le suma el valor de los cultivos permanentes. La tasa aplicada va desde

2.50 hasta 3.50 lempiras por cada millar, la que se actualiza de manera gradual en valores no mayores a 0.50 por año o cada 5 años.

Fuente: Montoya Martín del Campo Miguel Ángel. “Análisis comparativo de la situación del impuesto predial en diferentes países del mundo”. (<https://www.geofumadas.com/>)

Como se puede observar, los impuestos inmobiliarios en el mundo son una de las formas de obtener ingresos, pero con políticas muy diferenciadas, tanto en los tipos de propiedad que se grava, en su aplicación al tipo de inmuebles (terrenos o construcciones), las excepciones al respecto, las formas de determinar el impuesto (cuotas, porcentajes, tasas o la tarifa) y las entidades que las administran, que pueden ser locales o a nivel central.

Por otra parte, es relevante el empleo que se le da a este impuesto, pudiendo ser para la construcción y mantenimiento de los servicios públicos de las ciudades cuando los administran los gobiernos locales, o bien pueden ingresar a la tesorería general del gobierno para ser destinados en cualquier gasto de la administración pública, aunque no pudo precisar el uso de este impuesto para cada país, no obstante que en la generalidad puede ser empleado para el propio desarrollo urbano o simplemente como un ingreso adicional a las arcas estatales o municipales para cualquier necesidad de la administración, como es el caso de México.

En función de estas políticas y de la efectividad en su bases catastrales para el cálculo de la base gravable (es muy probable que en los países atrasados no se tengan actualizados los planos catastrales, los valores del suelo y de construcción), así como en la aplicación del cobro y el cumplimiento del pago, este impuesto inmobiliario, puede significar un ingreso propio muy importante para la economía de un país, observando un comportamiento muy diferenciado entre la comunidad internacional. Como un referente importante para valorar los ingresos de este impuesto, dentro de los demás y como parte de su economía, existe un indicador representativo en el que se puede valorar su potencial entre los diferentes países, que correlaciona el ingreso por este impuesto inmobiliario y el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país.

Con base en lo anterior, a continuación presentamos el comportamiento de este indicador, así como su evolución que ha tenido en los últimos seis años en algunos países seleccionados, a fin de compararlos con el correspondiente de México (Ver Tabla No. 2).

Tabla No. 2. Porcentaje de ingreso sobre impuesto predial vs PIB

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020
País						
Australia	3.0	3.0	2.9	2.7	2.7	..
Austria	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Belgium	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4
Canadá	3.9	4.0	3.9	3.9	3.9	4.2
Chile	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0
Colombia	2.3	2.1	2.0	1.5	1.8	1.8
Costa Rica	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
Denmark	1.9	1.8	1.8	1.8	2.0	2.0
Finland	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5

LA SITUACIÓN DEL CATASTRO Y EL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO.
UN POTENCIAL DESAPROVECHADO

France	4.1	4.1	4.2	4.0	3.9	4.0
Germany	1.0	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3
Greece	3.1	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1
Israel	3.3	3.2	3.2	3.2	3.1	2.9
Italy	2.8	2.8	2.5	2.5	2.4	2.5
Japan	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	..
Korea	2.9	2.9	3.0	3.1	3.1	4.0
Mexico	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Spain	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	2.4
Sweden	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0
Türkiye	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	1.1
United States	3.0	3.0	4.3	2.9	2.9	3.0
United Kingdom	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1	3.9
Argentina	2.8	2.7	2.8	2.7	2.6	3.2
Barbados	1.5	1.5	1.5	1.7	2.2	2.2
Brazil	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.2
Jamaica	1.2	1.2	1.2	1.2	0.9	0.8
Mongolia	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6
Morocco	2.0	2.0	1.6	1.5	1.4	..
Senegal	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	..
Thailand	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.2
Singapore	1.7	1.7	1.9	1.8	1.8	1.5
Solomon Islands	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Trinidad and Tobago	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
Uruguay	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1
OECD - Average		1.8	2.2	1.9	1.8	1.8
Asia-Pacific	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
Africa	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	..
Latin America and the Caribbean	0.9	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8

Datos obtenidos del portal de la Organización por la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (Económico, 2020) <https://www.oecd.org/espanol/>

Basado en los datos anteriores, es muy ilustrativo el panorama general que observamos en varias naciones de la comunidad mundial, encontrando países desarrollados con diferencias notables como el de Austria, todos en relación con el PIB, con un 0.5 % y Bélgica con el 3.4 %; o de países pobres como Tailandia con el 0.2 % del PIB y Barbados con el 2.2 %. También resulta relevante que los países con los más altos ingresos inmobiliarios respecto al PIB son: Canadá con el primer lugar con el 4.2 %, seguido por Francia y Korea con el 4.0 %, así como Bélgica, Argentina e Inglaterra con valores superiores al 3 % y como se podrá corroborar, México forma parte de la

comunidad internacional con peores ingresos de este tributo inmobiliario con apenas un 0.3 %, teniendo a otros países de América Latina con economías inferiores al nuestro como Colombia con el 1.8 % y Chile con el 0.8 % y destacamos el caso de Jamaica, uno de los países más pobres de esta región, con el 0.8%.

De lo anterior, de América Latina cabe destacar el caso de Argentina, pues su recaudación de impuesto predial, comparado con su PIB, es el más alto de la región con el 3.2%, cercano a los mejores del mundo. Este resultado obedece, en parte, a que desde que logró su independencia, “a comienzos del siglo XIX, a medida que los países latinoamericanos fueron independizándose gradualmente de Europa, emergieron los primeros catastros territoriales y registros de la propiedad en la región. Los países del Río de la Plata fueron los pioneros en el desarrollo de sistemas catastrales. En efecto, en 1826, a un año de su independencia, la Argentina creó el primer catastro del suelo con fuerza jurídica de la región, y quizás uno de los primeros del mundo” (Erba y Piumetto, 2016: 7); y de mantener actualizados sus registros catastrales y de sus políticas de aplicación del impuesto predial a sus propietarios.

Comparando los datos de nuestro país con el comportamiento de los promedios de la OCDE, a la que pertenece México: con el 1.8 %; de los continentes, como África que alcanza el 0.4% y Asia Pacífico, cuyo promedio es del 0.7 % y, finalmente, el correspondiente a Latinoamérica y del Caribe con 0.8 %; definitivamente, este registro en todos los casos son superiores a nuestra nación, siendo claro que existe un potencial desaprovechado, cuyas razones trataremos más adelante.

Solo para dimensionar la magnitud de este potencial perdido, si el PIB de México en 2020 fue de 1.09 billones de dólares (Banco Mundial, 2020); entonces, el 0.3% del ingreso en impuesto predial es de aproximadamente 3,270 millones de dólares, lo cual en pesos mexicanos serían 65,400 millones, y si al menos se lograra un 2% del PIB el monto ascendería a 21,800 millones de dólares, que en pesos significan 436,000 millones de pesos; es decir, que hay **un potencial desaprovechado, al menos de 370,600 millones, aunque puede ser superior**. Para poder valorar lo que representa esta cifra, su monto es el 5.22 % del presupuesto anual para 2022, aprobado por **7,088,250.3** millones de pesos (SHCP, Ley de Ingresos 2022) o es el equivalente a 6.6 veces al presupuesto anual del estado de Tabasco (uno de las entidades más pobres del país) para el año 2022 que asciende a 55,954 millones de pesos (Ley de Egresos del Estado de Tabasco, 2022); o en el caso de Ciudad de México, cuyo presupuesto anual para 2022 (el más alto del país) es de 238 mil 975 millones de pesos (Ley de Egresos de Ciudad de México, 2022), ese ingreso que se queda en manos de los propietarios de inmuebles, sería para financiar la capital por un año y medio; u otro comparativo sería casi el equivalente al presupuesto anual para la Secretaría de Educación Pública, mismo que asciende a 364,600 millones de pesos (SHCP, Ley de Egresos de la federación, 2022).

En definitiva, el impuesto predial en México, en el contexto mundial es de los más bajos, haciendo su comparación en relación con sus PIB's, respectivamente, cuya explicación puede obedecer a varios factores, que abordaremos en el siguiente apartado.

El catastro y el impuesto predial en México

En México, como en otros países, los cobros tributarios es la principal fuente de ingreso para sostener la administración pública en sus diferentes niveles (nacional, estatal y municipal). Existen impuestos sobre la renta (ISR), que graba todas las ganancias de cualquier ciudadano; el impuesto

al consumo, llamado en nuestro país Impuesto al Valor Agregado (IVA); los aranceles por ciertas importaciones de bienes y servicios; los impuestos especiales de productos y servicios (IEPS) y otros de menor cuantía, que captan los estados, como los que corresponden a la nómina de las empresas, a los servicios turísticos, por permisos para espectáculos, por autorización de rutas de transporte, uso de automóviles (tenencia vehicular) y otros, dentro el que ahora nos interesa: los impuestos inmobiliarios.

En el país, por el acuerdo que se hizo para conformar una República Federal, integrada por las entidades del país, se decidió que la mayor parte de los impuestos fueran responsabilidad del gobierno central, para una distribución entre éstas de acuerdo con ciertos criterios aprobados, de tal forma que cada año el gobierno federal otorga estos recursos, denominado participaciones federales. El gasto de los estados se compone de esta distribución, sumado a sus ingresos propios, dentro de los que se dejaron los tributos por la propiedad de inmuebles o por las transacciones de éstas; de tal forma que existe el impuesto por la compra de un inmueble llamado ISAI o traslado de dominio, que consiste en el pago por parte del comprador con el fin de realizar la escritura correspondiente; asimismo, está el impuesto por la propiedad de cualquier inmueble en el campo o las ciudades, denominado impuesto predial, cuyos montos dependen de las políticas y tasas que cada entidad establezca.

El impuesto predial, normalmente tiene como base el registro de todos los inmuebles en el campo o en las ciudades, llamado catastro, que consiste en una base de datos precisa con los planos de todas las manzanas y terrenos, incluidas las construcciones y sus características. De la calidad de esta base de datos depende el potencial de cobro, la cual es muy costosa en su elaboración y actualización permanente debido a las técnicas y personal de alto nivel de preparación, además del uso de equipo y materiales muy costosos para equipo topográfico y geodésico, fotogramétrico (procesadores de información espacial, esterosimplex para el dibujo de los planos y otros), así como software muy costoso y materiales de consumo, aunado al indispensable trabajo de campo y de oficina mediante el uso de computadoras, cámaras enormes y materiales de oficina, igualmente onerosos, para la edición de los planos. Definitivamente, “los catastros son muy complejos. Agrupan una amplia gama de especialidades técnicas y científicas para el (SIC) establecimiento, y requieren la coordinación de un número de organismos gubernamentales y del sector privado para su mantenimiento (Dobner /S7N: 7), aunque esto último cuando se pretende un catastro multifinalitario.

El alto costo para la creación y mantenimiento del catastro, ocasiona que los municipios responsables del cobro de impuesto predial dependan de sus entidades para su financiamiento, pero también los estados carecen de presupuestos para estos trabajos, encontrando en la mayoría de los catastros muy deficientes con una base de datos incompleta o con errores en la ubicación y medidas de los predios y de las construcciones, lo cual es en principio la causa del desaprovechamiento de ese potencial cobro de impuestos.

Lo anterior, ha llevado a que se emprendan programas incluso a nivel nacional para la modernización catastral desde que en los años 90 del siglo pasado se aprobó la reforma para darle las facultades a los municipios con objeto de incrementar sus ingresos propios, y en la actualidad el impuesto predial es su ingreso más importante, destacándolos en los que forman parte de medianas o grandes ciudades. Esta reforma vino acompañada de un programa especial para este objeto, y “entre 1993 y 1996 la Secretaría de Desarrollo Social aportó 114.2 millones de pesos para 32 proyectos en 26 entidades federativas; otro tanto fue de recursos crediticios fue contratado por estados y municipios participantes. En la primera fase de programa participaron 633 municipios de

26 estados entre ellos las zonas urbanas más extensas más pobladas y con mayor potencia de recaudación (Pineda, 2003).

Esta experiencia de modernización tuvo sus beneficios al incorporar una cartografía escala 1:1,000, la actualización de marco legal y reglamentario, una base de datos catastral más real, la automatización de procesos sustantivos, la formación de especialistas de catastro y sistemas cartográficos, la actualización de la tabla de valores de terreno y construcción, aunque con algunas insuficiencias por la suspensión de recursos que limitaron su modernización, la falta de continuidad para proseguir con estos programas, y la insuficiencia en el marco normativo, aunado a la tardanza para la descentralización cuando se pasó la facultad de los estados a los municipios (Ibídem). Desafortunadamente, una vez que se acabó la fiebre de esa gran iniciativa de la descentralización para mejorar los ingresos de los municipios, no se ha vuelto a emprender un programa de esta envergadura, ya que además la transferencia de las facultades de cobro del impuesto predial a los municipios, “hizo que los gobiernos estatales perdieran interés en mantener los sistemas catastrales, y que los municipios que intentaron asumir la operación de los mismos se toparan con ciertas dificultades para hacerlo, ya que no contaban con la experiencia ni la capacidad técnica requeridas para hacerse cargo de la organización catastral y del cobro de los gravámenes inmobiliarios.” (Perlo y Delgado, 2000: 46-47); y cada municipio se ha hecho cargo de sus actualizaciones, empero por los altos costos y otros factores que anotaremos más adelante, el retraso en los sistemas catastrales en la actualidad es una realidad.

Dentro de los limitados beneficios que produjeron esas modificaciones constitucionales al municipio principalmente para la captación del impuesto predial, como un impulso para engrosar sus ingresos, sí hubo ciertos resultados positivos, ya que “a partir de 1984, los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria representan en nuestro país la fuente de ingresos propios más importante de los gobiernos municipales. Del total de impuestos, el predial representó 40.8% en promedio durante el periodo de 1989 a 1994 con una tendencia creciente, ya que de 30.2% en 1989 pasó a 48% en 1994”. De los ingresos totales en los municipios del país, este impuesto significó 8.2%, también con una participación creciente de 4.1 % en 1989 a 10.3% en 1994. (Portilla, 2000:116)⁴; no obstante, su potencial explotado es muy bajo, y sólo para darse una idea, en México se capta el 0.3 del PIB, mientras que los países de Europa alcanzan valores que van de 1.8 a 3.4 (de Reino Unido).

Una realidad en México es que hay diferencias enormes entre el cobro del impuesto potencial, entre los municipios donde se ubican las grandes o medianas ciudades y los que predominan las zonas rurales; y es muy claro que en la recaudación de este impuesto la mayor tajada la lleva el centro, esto es la CDMX, pues en el año 2010 este logró un total de 7,195 millones de pesos, lo que resulta el 36.2% del total captado a nivel nacional de 19,875 millones (Fernández G. Roberto Carlos)⁵. Es relevante anotar que en Ciudad de México el sistema catastral y la determinación y cobro del impuesto predial se maneja centralmente en la jefatura de gobierno, dado que no existen municipios, sino alcaldías.

Cuando se discutió la nueva constitución para modificar la figura jurídica del anterior Distrito Federal y la consecuente modificación del artículo 122 de la constitución política, con objeto de elegir a los gobernantes, tanto del Jefe de Gobierno como de los Delegados y dar marco

⁴Tomado de Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolka Martín, (coord.) 2000.

⁵ INDETEC. Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación inmobiliaria. Actualización e intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic 2011.

una cámara local, se observó que de mantener el mismo estatus jurídico de los gobiernos de los estados y convertir a las delegaciones en municipios, habría una enorme desproporción en el ingreso por impuesto predial, toda vez que mientras las delegaciones centrales, con menos población y mejores condiciones en sus servicios públicos, principalmente, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, generan los mayores ingresos en este impuesto, las delegaciones de Gustavo A. Madero y de Iztapalapa con las condiciones contrarias, de mucho mayor población y rezago en servicios públicos, lo correspondiente al cobro por predial es muy bajo.

Las anteriores consideraciones fueron presentadas por el autor de este trabajo en varios foros de la ciudad y hasta en una entrevista publicada por el diario Milenio⁶, la cual se realizó previamente a las discusiones por el grupo formado para la discusión y propuesta de la constitución de Ciudad de México, manteniendo el catastro y el cobro del impuesto predial a nivel central, lo que se pudo aprobar eliminando la figura de los municipios en Ciudad de México, el cual, por cierto, es de una gran eficiencia por la actualización de su sistema catastral que quedó funcionando desde el año 2010, lo que trataremos más adelante.

Ante la certeza de este logro recaudatorio de Ciudad de México podría ser que se adoptara esta forma para los demás estados del país, empero, habría que garantizar que el ingreso por este impuesto inmobiliario sea distribuido en los municipios en forma obligatoria con criterios que favorezcan la atención de aquellos en los que tienen gran atraso en sus servicios públicos y para el mantenimiento de poblados y ciudades; o el apoyo directo de los estados para la actualización de los catastros, dejando el cobro a los municipios para su fortalecimiento municipal, como ha sido la intención de las reformas fallidas anteriores. Una realidad es que “aquellos municipios más pequeños necesiten mayor apoyo de niveles elevados de gobierno para alcanzar grados de eficiencia en la gestión tributaria, o que hasta demanden establecer asociaciones intermunicipales para reducir el costo de las actividades relacionadas con el catastro, la valuación de inmuebles y la recaudación” (De Cesare, 2016: 9).

Además de las anotadas anteriormente, hay otras propuestas para alcanzar altos ingresos de este potencial desaprovechado, en los que se destaca dejar el control y la cobranza del impuesto predial al gobierno federal, pero se cae en el centralismo que ha sido nefasto para el desarrollo regional y de los municipios; y hay otra más equilibrada territorialmente que consiste en “un acuerdo entre municipios, estados y federación para distribuir los recursos recaudados en tres componentes: uno resarcitorio para los municipios (que les reponga lo que dejaron de recaudar de manera directa), un pago por servicios de registro catastral a los estados y el resto para la federación, lo cual podría servir para constituir un Fondo Regional de Infraestructura Económica y Social con un enfoque compensatorio” (Esquivel, 2024).⁷

El problema fundamental es que los gobernantes ven la actualización del catastro como un gasto y no una inversión. Tuve la oportunidad de ocupar el cargo de Director de Catastro, en el ex Distrito Federal (DF) de 1998 a 2001, hoy Ciudad de México, en el que coordiné un proyecto de modernización catastral, empero, a la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al gobierno de la ciudad, lo canceló por considerarlo un gasto, error que fue constatado cuando el siguiente mandatario, encabezado por Marcelo Ebrard, llevó a cabo esa modernización, a través de una empresa española en el año 2007. Con una inversión de 425 millones de pesos, el grupo español

⁶ Reportaje de Ramírez Miryam Valeria. Periódico Milenio, Portada de la Sección UNIVERSARIO, 15 de agosto de 2005.

⁷ Gerardo Esquivel. Columna en el diario Milenio; sección opinión: Impuesto predial: una propuesta de reforma. 29 de abril de 2024.

El Corte Inglés realizó el levantamiento catastral en el DF para poner al día los registros de casi 2 millones de inmuebles, y sus valores de suelo y de construcción, con el propósito de contar con una fuente de información permanente de referencia para el mercado inmobiliario y revertir la tendencia a la baja en la captación de ingresos por predial”⁸ Esta modernización del catastro en el DF trajo como beneficio un incremento notable en el ingreso del impuesto predial, y por ello es la entidad que mayor aprovechamiento tiene de ese potencial, que en este caso ya es menor, pues nunca deja de haber morosos que evitan el pago a toda costa, debiendo implementarse otras medidas para superar sus ingresos, o mediante procesos jurídicos a fin de obligar su pago, sin quitar cargos administrativos, ni condonar intereses y sin aplicar la prescripción que es de cinco años.

Existen otras limitaciones para la recuperación del potencial desaprovechado. Hubo una segunda reforma en la que se estableció la obligación a los catastros municipales para equiparar los valores unitarios del suelo y construcción catastrales con los de mercado y hacer los ajustes a las tarifas, cuotas, o tasas, con una fecha límite a finales del año 2000, cuyo objetivo fue evitar la arbitrariedad y las disparidades en los valores catastrales, y aunque hubo una prórroga para 2011 (Art. 5 Transitorio), la mayoría de los municipios no lo hicieron o no se hicieron correctamente. A la fecha sigue sin atenderse esta disposición constitucional con el agravante que los cobros del impuesto son muy bajos respecto a lo que le corresponde.

Como resultado del sistema de control y cobro del impuesto predial y de su modernización catastral, en el año 2023, en la Ley de Ingresos de Ciudad de México se tiene considerado un ingreso por impuesto predial por 20,896,018,671 pesos (Ley de ingresos, CDMX, 2023) lo que dentro de los ingresos a nivel nacional por este concepto, corresponde el 31.9% del total estimado a nivel nacional de 65,400 millones de pesos; asimismo, puede observarse cómo en 12 años el incremento de este impuesto significó en valores reales un 165 %, (más de una vez y media) al pasar de 7,195 millones de pesos (ley de ingresos de CDMX, 2011) a los 20,896 millones, y aún aplicando el valor presente neto de dichos valores ese incremento supera el 100 %, lo que es una muestra clara de la necesidad de la modernización y actualización de los catastros en el país. Aunque se podría argumentar que este monto tan alto es por el enorme parque inmobiliario en la ciudad, habría que observar que también están las grandes ciudades de Monterrey y Guadalajara, Puebla y otras 15 ciudades medias de más de un millón de habitantes, no todos los municipios donde se asientan han podido emprender programas eficaces para captar el potencial desaprovechado, aunque hay varios que han tenido mejoras.

A inicios del este gobierno federal, que encabeza AMLO, dentro de sus 100 compromisos que propuso para su gobierno, en 2018, no hay ninguno para la actualización de los catastros, aunque en algunos pronunciamientos o preocupaciones que retomaba en sus conferencias mañaneras expresó la necesidad de orientar acciones para atender los rezagos en los catastros municipales, pero por su mal aplicada austeridad republicana, los nimios recursos asignados para este propósito no han sido fructíferos, ya que como anotamos anteriormente los costos son cuantiosos, pero con la certeza de que se recuperarán en poco tiempo cuando se aproveche ese potencial y posteriormente, sólo una parte de este impuesto se empleará para mantener los sistemas catastrales actualizados, quedando un buen dividendo que podrá emplearse para los servicios públicos u otras obras para el buen funcionamiento de las ciudades.

⁸ Gómez Flores Laura. Reportaje en el diario La Jornada, sección La Capital; 7 de noviembre de 2007.

El año pasado, apareció una nota periodística en la que la SEDATU emprendió el mejoramiento de los catastros del país con un presupuesto inicial de 50 millones de pesos⁹, lo cual para este propósito es nada, por lo que es un hecho que, a menos de tres meses que se termine este gobierno, los catastros a nivel nacional, con sus pocas excepciones, siguen con el mismo padecimiento.

Además de la actualización de los catastros de cualquier municipio, otros requerimientos de mucha trascendencia para visualizar los recursos económicos necesarios para su modernización y operación permanente, consiste en la creación de una oficina específica, al menos para cada entidad, con las instalaciones adecuadas, donde se operará equipo especializado, ciertamente costoso, así como la capacitación del personal técnico, lo cual conlleva la asignación del presupuesto correspondiente, que por las carencias económicas de los estados debe ser con partidas del gobierno federal.

Aunado a las deficientes bases catastrales, existen varios factores por las que los municipios no incrementan sus ingresos por ingreso del impuesto predial, y que deben considerarse para los programas de actualización y para la conformación de las oficinas de catastro y predial, dentro de los que son primordiales, tenemos:

- ✓ Las difíciles condiciones económicas de la mayoría de la población.
- ✓ La difundida afirmación de la población de que su pago no beneficia a la localidad debido a la creencia, muchas veces comprobada, del mal uso que hacen los funcionarios de los recursos
- ✓ El efecto electoral adverso ante el incremento de impuestos
- ✓ La carencia de capacidades técnicas de los responsables del catastro.
- ✓ Los fallidos programas para la recuperación de la cartera vencida.
- ✓ El manejo discrecional en el cobro del impuesto, que permite extorsiones a los contribuyentes; esto es, la corrupción en flagrancia.
- ✓ Igualmente, las caducas leyes estatales de catastro que limita la captación de este impuesto a los bienes raíces, lo cual en sí ya es una forma de dependencia, porque son las cámaras locales las responsables de determinar la forma de cobro del impuesto, así como los rangos y tarifas.
- ✓ La falta de conocimiento e interés real por parte de los cabildos municipales para la actualización de los valores del suelo y de construcción, lo cual debería revisarse cada año, pero por los motivos anteriores, pasan años sin actualizarse, cobrándose con bases gravables muy bajas.

Por último, resulta interesante conocer las formas de incentivar el pago del impuesto predial, que lo hacen por medio de descuentos al realizarlo en forma anual y con anterioridad (normalmente en diciembre del año anterior) o las recurrentes promociones para regularizarse con descuentos de multas, recargos y gastos administrativos y la aplicación de la prescripción del impuesto, cuyo plazo es de cinco años, sin faltar algunos novedosos, como en el municipio de

⁹ Milenio, periódico del 14 de septiembre de 2021, p.21

Calvillo, Aguascalientes, donde se promueve la entrega de boletos para la rifa de un auto, pantallas, o electrodomésticos a los que realicen dicho pago (ver Imagen No. 1).

Imagen No. 1. Promoción para el pago del impuesto predial en el municipio de Calvillo, Aguascalientes, mediante rifas de bienes para los ciudadanos cumplidos



Fuente: del autor. (Diciembre de 2023)

Definitivamente, no concordamos como formas de aliciente para el pago de una obligación con estas rifas, pero es claro que las autoridades municipales, en aras de continuar con su carrera política, prefieren la promoción de estímulos como el de este tipo que la presión y la aplicación de la ley en caso de su incumplimiento. También es una realidad que las campañas que se hacen para cobrar adeudos anteriores con el aliciente de aplicar la prescripción, sumado a la eliminación de multas y recargos, resulta un apoyo a los evasores, ya que al final se paga menos que los cumplidos porque esta cantidad calculada años previos, representa un valor menos por la inflación o la baja del poder adquisitivo de la moneda en el tiempo

Termino con la afirmación que el pago del impuesto predial es una obligación de los propietarios de inmuebles, mismo que deben cumplir, ya que este impuesto es o debería ser para mejorar los servicios públicos municipales, siendo esto el mejor incentivo para la población, ya que reditúa en un mejor bienestar para la comunidad. Es imperativo atender en forma urgente el rezago monumental en México en el cobro del impuesto predial, toda vez que se debe reconocer “a la tributación inmobiliaria como un instrumento para la reducción de las desigualdades, distribución justa del costo de las ciudades y como forma para promover el desarrollo urbano, lo cual traería mayor sostenibilidad a las políticas ya establecidas en los diferentes países” (De Cesare, 2016: 12).

Por último, es una realidad que tenemos un alto porcentaje de la población que tiene ingresos muy bajos y se le dificulta el pago de este impuesto inmobiliario, pero no es una generalidad y hay mucha gente pobre que cumple; sin embargo, el componente del potencial de este impuesto no es con las viviendas populares, sino de los grandes empresarios inmobiliarios que eluden (pagar menos) el pago que les corresponde, ya sea mediante artilugios legales que les permite la ley o con el consabido soborno, o incluso con funcionarios o políticos que hacen favores para evitar el pago por medio de un soborno.

Los catastros multifinalitarios. Una herramienta para el reordenamiento y mantenimiento de las ciudades

El hecho de que los catastros se sustenten en cartografía de escalas grandes (1:2000, 1:1000 y hasta 1:500) permite su empleo para otras necesidades de las ciudades, principalmente para la atención de los servicios públicos y ante la necesidad de sus reordenamientos ante los cambios de uso del suelo, de densidades urbanas y otros requerimientos para un ordenado desarrollo urbano plasmado en los correspondientes planes directores urbanos.

En principio, con la información existente para el cobro del impuesto inmobiliario, los datos sobre las construcciones (áreas, alturas, calidad de las edificaciones y nivel de antigüedad), así como los valores del suelo, cuya base debe ser muy aproximada al valor comercial, obviamente son muy útiles para determinar las afectaciones que se harían, así como los costos, en caso de expropiaciones, para el reordenamiento de algunas zonas o de la ciudad en general, pues por la precisión de la información que nos permiten esas escalas, se puede prescindir de levantamientos físicos directos o por medios fotogramétricos, cuyos costos son onerosos, sumado al tiempo para la elaboración de los trabajos. En suma, “la imbricación entre urbanismo y catastro se centra de forma cada vez, más intensa, en la valoración, (SIC) pues si esta última debe asignar un valor fiscal-administrativo, la compensación al propietario en caso de expropiación por imperativo urbanístico debe ir acorde con el referido valor fiscal, como así han establecido las normas legales” (Guimet, 2003: 117).

También esa base de datos catastrales puede ser muy útil para los estudios que nos permiten identificar las variaciones existentes entre las medidas reales del predio que aparecen en las escrituras o títulos de propiedad (estado de derecho) y las que son reales (estado de hecho), lo cual sería esencial para el eliminar estas discordancias, mediante un decreto presidencial, entre uno y otro para igualar ese estado de hecho y el estado de derecho. En nuestro país, y es muy probable que en muchos otros, se padece de estas graves disimilitudes, debido a que desde que se han elaborado escrituras de terrenos hubo errores en las mediciones, que normalmente no se hacía en una cartografía georreferenciada¹⁰ o también por abusos de propietarios que en el momento que construyeron o delimitaron mediante bardas sus predios, no se contuvieron por mover sus límites dentro de terrenos de vecinos o de áreas públicas, cuyas consecuencias son parte de conflictos muy frecuentes entre propietarios que reclaman la delimitación precisa que les corresponde, a través de juicios civiles que se vuelven muy complicados por aquello de que el uso de un terreno con el tiempo adquiere derechos, pasando de un estado de hecho a uno de derecho, por lo que en la mayoría de los casos, las posibilidades de hacer las rectificaciones son legalmente inviables, además de que los litigios son muy tardados y costosos, siendo inconveniente cuando las fracciones de terreno son porcentualmente muy pequeñas en relación con el tamaño del predio. Normalmente lo que se sugiere es que cuando se hace una venta de terreno o edificación, se consignen las medidas que aparecen en la escritura anterior que posee el vendedor, pues el notario no tiene atribuciones para hacer las rectificaciones de medidas o de áreas en el nuevo título de propiedad, ya sea en menoscabo o en exceso haya más área o menos, dejando la discordancia con el apoyo de la figura

¹⁰ Se entiende por cartografía georreferenciada a las coordenadas geográficas o en forma más precisa en el sistema de coordenadas UTM, por estar basado sistema en ejes cartesianos X, Y.

jurídica Ad Corpus¹¹, dejando en impasse la corrección, en su caso, de las diferencias entre el documento y la realidad

Empero, esa base catastral, aunado a su objetivo principal, una finalidad secundaria “cabe considerar cualquier uso del mismo que pueda precisamente de la disponibilidad de dicha información, constituyendo un Servicio Público que cubre necesidades básicas para un país desarrollado” (Guimet, 2003: 21), aunque debemos agregar, que también en los subdesarrollados; es decir, que la base catastral permite emplearla para introducir más información, al elaborar catastros temáticos; es decir, que sobre los planos catastrales, que incluyen delimitaciones de predios, de manzanas y de calles, obviamente con su nomenclatura de éstas y la numeración de los primeros, sería muy útil enriquecerla con información sobre distintos componentes de las ciudades, como base para su operación, mantenimiento, así como para su renovación y crecimiento, que enlistamos a continuación.:

- ✓ Los valores y usos del suelo urbano, en un sistema que se actualice constantemente;
- ✓ Aspectos jurídicos que relacionan la situación de la tenencia de la tierra: irregular, en litigio, intestadas, privada, pública o social;
- ✓ Las irregularidades en la nomenclatura de las calles (en ocasiones en una avenida cambia sus nombres), en la numérica (a veces repetitiva o sin orden secuencial);
- ✓ Las calles irregulares por el alineamiento de construcciones fuera de éste;
- ✓ La ubicación de construcciones que infringen las normas urbanas, como los desplantes de construcción dentro de los predios que rebasan la norma (COS) o incluso que están poco aprovechados; o que infringen las alturas permitidas (CUS);
- ✓ Frentes de casas que no cumplen con el mínimo requerido. Por corresponder esta norma a los estados, en México hay variantes de 6 a 8 metros;
- ✓ Edificaciones con usos del suelo no permitidos;
- ✓ Antigüedad y calidad y tipo de materiales empleados en las edificaciones existentes;
- ✓ El tipo de piso en las calles (tierra, terracería, asfalto, concreto hidráulico, empedrado, adoquinado, etc.);
- ✓ La situación de los servicios públicos: la disponibilidad o falta de electricidad, el grado de satisfacción del suministro de agua y sus formas de abastecimiento, la situación del alcantarillado y drenaje; el alcance de las redes de telecomunicaciones;
- ✓ El estado físico y la carencia de las guarniciones y banquetas;
- ✓ Las condiciones de seguridad pública en las distintas colonias de la ciudad; con detección de las que tiene mayor incidencia delictiva;
- ✓ Las zonas en riesgo por inundaciones en épocas de lluvias o lugares peligrosos por fábricas o industrias con uso de materiales flamables o de químicos dañinos para la salud, construcciones cercanas a barrancas o sobre suelos inestables o vulnerables ante la sismicidad.

¹¹ Ad Corpus es el concepto jurídico empleado en la compraventa de un terreno, cuando se acepta el precio de la transacción, aunque las medidas y la superficie que aparecen en el título de propiedad sean de mayor o menor dimensión que en la realidad.

- ✓ La disposición y condiciones del alumbrado público, tanto en luminarias en las calles como en frentes de casas y las zonas en donde hay carencias de éste;
- ✓ La ubicación de equipamiento deportivo, de salud, recreación, deporte y espectáculos;
- ✓ Los servicios urbanos existentes: estaciones de bomberos, casetas de vigilancia, panteones y gasolineras;
- ✓ La disponibilidad de mobiliario urbano, como anuncios a pie de calle o elevados, los paraderos de autobuses, los parques con juegos, contenedores de basura, semáforos, paraderos de transporte, postes y cables aéreos, topes;
- ✓ Las condiciones ambientales: áreas verdes existentes, tiraderos de basura, encharcamientos constantes con agua contaminada, las zonas de protección ambiental y suelos de conservación;
- ✓ Las rutas de transporte, paraderos, centros nodales de transporte, con la ubicación de las estaciones de transporte masivo (BRT y metro);
- ✓ Una clasificación de vivienda por tipo social y las condiciones de éstas en cuanto a su hacinamiento, deterioro físico, insalubres;
- ✓ Ubicación de fraccionamientos de vivienda social y condiciones de su estado físico de su operación y mantenimiento;
- ✓ Un inventario de puestos informales de comercio de bienes y comida, con la información sanitaria de estas últimas y donde se vende mercancía de riesgo como armas, drogas, etc.;
- ✓ Las condiciones de las redes de agua potable y drenaje, donde hay fugas internas en las tuberías que provocan los socavones;
- ✓ La movilidad en la ciudad con la ubicación de las cruces de avenidas o calles que se congestionan en horas pico y donde ocurren mayores accidentes;
- ✓ La ubicación de las cámaras de seguridad en las calles, con su estado de funcionamiento para tenerlas activas el mayor tiempo posible;
- ✓ Un inventario con su localización de las zonas patrimoniales, ya sea de carácter histórico o de hitos modernos de reconocimiento artístico;
- ✓ La identificación de las zonas con mayor potencialidad en los servicios públicos para permitir su aprovechamiento máximo, mediante el incremento de edificaciones, ya sea para vivienda o para otros usos, en función de su ubicación en la ciudad. En Ciudad de México, a esto se le denomina Polígonos de Actuación;
- ✓ Una base de datos de lotes baldíos o que tiene una mínima construcción desaprovechando el potencial de servicios públicos;
- ✓ Las cartas temáticas de distintos rubros pueden también emplearse para anteproyectos, ahorrándose los gastos para los levantamientos topográficos que ya para su realización de las obras de construcción son inevitables;
- ✓ Otros aspectos que sean útiles para el crecimiento y mantenimiento de la ciudad.

Todas las condiciones de las ciudades enlistadas, ya detectadas en las cartas temáticas, es lo que se podía denominar el catastro multifinilar, pero que en los hechos serían cartografías temáticas, apoyadas en los planos catastrales que por sus escalas grandes, los predios y calles son de buen tamaño para anotar detalles de cada aspecto considerado; es decir, que toda la información sobre la situación de la ciudad se puede aglutinar en estos planos, pero es conveniente que sean por rubros enlistados y podrían ser elaborados por una instancia pública encargada y entregarla a las dependencias responsables de cada componente de la estructura urbana. Con estas aplicaciones “el catastro es concebido como un instrumento al servicio de unas determinadas necesidades, públicas o privadas resulta evidente que la definición precisa de estas necesidades se configura como una actuación previa a cualquier decisión” (Lagarda, 2008: 120); o sea, que la cartografía temática no sea de reserva sino de uso efectivo.

Dejar la cartografía temática para cada oficina pública que corresponda es muy probable que se complique por la falta de especialistas en ellas o porque sería menos costoso y los procesos más tardados, por lo que creemos conveniente la creación de una oficina para este propósito, que incluso sería más precisamente llamada: Sistemas de Información Territorial Multifinilar (SITM) cuya utilidad sería en parte para su planeación urbana y, sobre todo, para la operación y el mantenimiento de las ciudades, en lugar de catastro multifinilar, para no confundir la función primigenia del catastro, cuyo principal fin es la determinación de la base gravable, el cálculo del impuesto predial, y su captación que, desde nuestra perspectiva, debería ser separada de los demás impuestos y derechos que se reciben en los municipios, con objeto que sean empleados justamente para las necesidades de la ciudad. “En América Latina existe una visión generalizada que apunta la necesidad de contar con sistemas de información territorial multifinilar para realizar una planeación integral regional y local” (Erba y Piumetto, 2016: 9). Si la base es con los planos catastrales de las ciudades, sería ciertamente un exceso contemplar sus alcances para una planeación integral, y por eso consideramos que estos catastros temáticos, sería, reitero, en parte para la planeación urbana y, sobre todo, para la operación y el mantenimiento de las ciudades. Si el catastro incluyera los territorios rurales, serían necesario el uso de escalas más pequeñas 1:5,000 o 1:10,000. Elaborar cartas en zonas rurales a una escala, en el mejor de los casos por su costo, 1:2,500, son innecesarios y por su dinámica que se tiene debería actualizarse más frecuentemente.

Una de las necesidades para el propio catastro y que se deberían mantener, es respecto a la carta temática con los valores comerciales del suelo como la base para el cobro del impuesto, lo cual, por cierto, es parte del trabajo que se hace en las oficinas de catastro de Ciudad de México. Denominado este procedimiento como valuación masiva, con la gran cantidad de avalúos que se reciben por parte de los notarios, obligados a entregarlos a la oficina de Tesorería, se determinan las zonas de valor del suelo, mediante la agrupación de datos muy similares o dentro de ciertos rangos para definir esas áreas de valor, ya sea en forma directa con los datos del mercado en terrenos baldíos o mediante el método residual al restar el valor de la construcción al precio total de la transacción. En caso de la inexistencia o de los pocos avalúos de terrenos disponibles, cuando hay cierta estabilidad de los precios de los terrenos en el mercado inmobiliario, otra forma sería “mediante la aplicación anual de coeficientes de actualización previstos legalmente” (Lagarda, 2008: 120).

Los Sistemas de Información Territorial Multifinilar propuestos serían para nuestro país, por ahora, un programa muy ambicioso y habría que considerarlos posteriormente debido a la pobreza de los catastros municipales que tenemos hoy en día, por lo que lo primero y muy urgente es la asignación de recursos para su actualización. Una vez logrados estos catastros en México, ya

sería viable emprender los trabajos para los catastros, también llamados multipropósitos, como en otros países donde se “utilizan para el manejo de servicios públicos, cartografía básica, valuación inmobiliaria, planeamiento del uso de la tierra y evaluación del impacto ambiental. Sin embargo, no existe una base legal en todos los países para este propósito” (Kaufman y Steudler, 1998: 9).

Recomendaciones y propuestas

Los resultados de esta investigación nos permiten presentar unas recomendaciones y propuestas concretas, presentadas a continuación, que de llevarse a cabo es seguro que mejorarían sustancialmente los sistemas catastrales de nuestro país y el incremento significativo del impuesto predial:

- La consecución de un fondo, que puede ser aportado por el gobierno federal, mediante un programa para fortalecer a los municipios o, de otra forma, a través de un préstamo que pueda manejar la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SEDATU) o de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), cuyo pago sería con los ingresos incrementados en los municipios participantes en un plazo de 10 años y un periodo de gracia de tres años; tiempo en el que se consoliden los sistemas catastrales y se incremente sustancialmente sus ingresos. Consideramos que el costo total de la actualización de todos los sistemas catastrales en el país sería como de 50 mil millones de pesos, reiterando que esto no sería un gasto sino una inversión por la enorme recuperación que se tendría de inmediato.
- La creación de un organismo nacional (Sistema Nacional para el Fortalecimiento de los Catastros –SINAFOCA-) que dependa de la SEDATU o de la misma SHCP, en el que se constituya con representantes de cada entidad para llevar a cabo el programa de actualización con una estructura administrativa AD HOC.
- La formación de un fideicomiso, en el que la entidad fiduciaria sea el banco de Bienestar del Gobierno, u otro; el fideicomisario sería el gobierno federal; y los fideicomitentes beneficiarios serían los municipios.
- Una reforma federal con objeto de uniformizar los sistemas catastrales de los municipios, y para la actualización obligatoria de los valores del suelo y la construcción en forma periódica, al menos cada dos años.
- Otra reforma en la que se determine que los recursos obtenidos por impuesto predial sean administrados en una bolsa, cuyo uso sea exclusivo para la mejoría de los servicios públicos municipales.
- Establecer asociaciones intermunicipales para reducir el costo de las actividades relacionadas con el catastro, la valuación de inmuebles y la recaudación para alcanzar grados de eficiencia en la gestión tributaria (Recomendación del Lincoln Institute of Land Policy).
- La creación de un sistema para la actualización del banco de datos de valores del suelo que ya cuenta la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), pero que se encuentra incompleta y con valores rezagados.
- Programa de capacitación para el personal técnico que ocuparía las oficinas de catastro de cada municipio o del estado, en los casos que se cuenten con municipios de poca población o con limitaciones para actualizar sus catastros.

- Conformación de oficinas técnicas de catastro, donde se instalarán los equipos especializados y lugar de trabajo para el cuerpo técnico, ya sea en cada estado o en los municipios con gran parque inmobiliario.
- Reforma federal para la penalización a los propietarios omisos en el pago del impuesto predial con graves sanciones a los inmuebles comerciales, industriales de servicios y de viviendas de alto valor comercial.
- Campaña nacional de concientización, a través de los medios de comunicación, en la que se informe sobre los beneficios del programa de actualización catastral y las reformas aprobadas.

Lo anterior puede darse en un lapso de tres años, cuando la mayoría de los catastros del país ya estén captando la mayor parte del potencial desaprovechado del impuesto predial y se logren niveles superiores al 2% de ingreso respecto al PIB Nacional, a fin de que México pueda lograr una destacada ubicación en el contexto mundial o, al menos, de los países de la comunidad latinoamericana, y superar ese rezago que ni países pobres hoy en día lo tienen.

Referencias literarias

Banco Mundial. Indicadores, sobre el impuesto predial y el PIB de los países 2020, (<http://datos.bancomundial.org/indicadorpredial/PIB>).

Catastro del municipio de Calvillo, Aguascalientes, 2022

Código Fiscal de Ciudad de México.

Conde Bonfil. Carola. “Fortalecimiento municipal mediante la recuperación de plusvalías”. En Iracheta y Smolka, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De Cesare Cláudia M. Sistemas de impuesto predial para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, USA, 2016.

Dobner Eberl Horst Karl. En el capítulo 2.- La planeación del catastro, en la materia: Sistemas Catastrales. De Leal Bejarano Arturo.

Erba Diego Alfonso. *Catastro multifinalitáριο: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano.* Lincoln Institute of Land Policy, 2007

Erba Diego Alfonso y Piumetto Mario Andrés. Para leer el suelo urbano. Catastros multifinalitarios para la planificación y desarrollo de las ciudades de América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts, 2016.

Esquivel, Gerardo. Columna en el diario Milenio; sección opinión: Impuesto predial: una propuesta de reforma. 29 de abril de 2024

Europea, C. P. (2022). *Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea* . Obtenido de <http://www.eurocadastre.org/>.

García del Castillo, Rodolfo. Los Servicios Público Municipales. Documento de Trabajo 3, Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1ª edición, 1992.

- Guimet Pereña, Jordi.** Descripción y teoría general del catastr. Ediciones de la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España, 2003.
- Ebra, D. A.** (2008). Sistema Catastral Vigente. En D. A. Elbra, *El Catastro Territorial en America Latina y el Caribe* (pág. 77). Lincoln Institute of Land and Policy.
- Gómez Flores, Laura.** Reportaje en el diario La Jornada, sección La Capital; 7 de noviembre de 2007.
- Iberoamérica, C. P.** (Noviembre de 2009). Data Catastro. Obtenido de http://www.catastralatino.org/documentos/datacatastro_edicion_2.pdf.
- Gallegos Contreras, Jorge.** Experiencias como funcionario en la Dirección de Política Catastral del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) 1998-2001 y de otras investigaciones.
- Gallegos Contreras, Jorge.** Entrevista de Ramírez Miryam. Periódico Milenio, Portada de la Sección UNIVERSARIO, 15 de agosto de 2005
- INDETEC.** Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria. Actualización e intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic. 2011.
- Lagarda Lagarda, Ignacio.** EL CATASTRO. Documento del H. Ayuntamiento de Hermosillo 2006-2009.
- Kaufmann, Jurg y Stendler, Daniel.** Catastro 2014. Una visión para un Sistema Catastral futuro. FIG, julio 1998.
- Ley de Ingresos de Ciudad de México,** 2011 y 2023.
- Martín, M. Á.** (s.f.). Cómo funciona el Impuesto Predial en 27 países del mundo.
- Merino, Mauricio.** “Gobierno local, poder nacional”. Colegio de México, México, 1ª edición 1998. 1ª reimpresión 2005.
- Montoya Martín del Campo, Miguel Ángel.** “Análisis comparativo de la situación del impuesto predial en diferentes países del mundo”. (<https://www.geofumadas.com/>).
- Nacional, M. d.** (20 de Diciembre de 2007). *Informacion Legislativa* . Obtenido de InfoLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124298/norma.htm#:~:text=ARTICULO%201%C2%BA%20%E2%80%94%20Los%20catastros%20de,y%20privado%20de%20su%20jurisdicci%C3%B3n>.
- OCDE.** Organización por la Cooperación y Desarrollo Económico (Económico, 2020). <https://www.oecd.org/espano>.
- Pappas, M.** (2022). La importancia de la actualización de valores en el desarrollo de ciudades. *CUMBRE DE CATASTRO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD*., Cancún, Q.Roo. México. Obtenido de [https://confcat22.inegi.org.mx/datos/agenda/presentaciones/20221116/OAS_Mex_Nov16%20\(es\).pptx_972291.pdf](https://confcat22.inegi.org.mx/datos/agenda/presentaciones/20221116/OAS_Mex_Nov16%20(es).pptx_972291.pdf).
- Perló, Manuel y Delgado, Alfredo.** “El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México”. Lincoln Institute of Land Policy, y Colegio Mexiquense, México, 2000.
- Perló Cohen, Manuel.** La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México. En Iracheta y Smolka, 2000.

JORGE GALLEGOS

Ramírez, Miryam Valeria. Reportaje “Vanidad democrática en el ESTADO 32 sobre la entrevista a Gallegos Contreras Jorge. Periódico Milenio, Portada de la Sección UNIVERSARIO, 15 de agosto de 2005.

Thompson, M. (2007). *El Catastro Territorial en Estados Unidos de América*. Lincoln Institute of Land and Policy.