

El INMECA como impulsor del modelo óptimo de catastro en México

REVISTA **MAPPING**

Vol. 28, 196, 12-17

julio-agosto 2019

ISSN: 1131-9100

INMECA as promoter of the optimal cadastre model in Mexico

Ricardo López Rivera

Resumen

En este documento se presenta una aproximación a los modelos catastrales mexicanos y la necesidad de trabajar para perfeccionarlos, en aras de conseguir una integración completa de datos accesibles, coordinados con otras instituciones relacionadas con el territorio, garantizando la máxima fiabilidad.

El INMECA está trabajando en esta línea, aportando ideas para redactar nuevas normas administrativas, fomentando la capacitación permanente, la motivación y permanencia de los funcionarios, y la socialización del Catastro en México.

Abstract

This document presents an approach to the Mexican cadastral models and the need to work to improve them, in order to achieve a complete integration of accessible data, coordinated with other institutions related to the territory, ensuring maximum reliability.

INMECA is working along these lines, contributing ideas to draft new administrative rules, promote permanent training, motivation and permanence of civil servants and the socialization of the cadastre in the country.

Palabras clave: Catastro, gobernanza eficiente, INMECA.

Keywords: Cadastre, efficient governance, INMECA.

Director General del Instituto Geográfico y Catastral
de Quintana Roo, México

Recepción 16/03/2019
Aprobación 15/05/2019

sidad, ofrecer seguridad a los ciudadanos e inversores externos, etc.

Cada país articula sus mecanismos propios para garantizar esta necesidad; siendo normal en Latinoamérica encontrar su inspiración legal en los principios del Registro de la Propiedad español, creado en 1861. Así, la descripción literaria de las fincas, a través de la identificación de linderos personales y/o naturales, junto con la inclusión de superficies escasamente precisas, no han ofrecido las garantías territoriales (si jurídicas) que serían propias de la institución registral.

Conocedores de esta limitación, los Registros de la Propiedad se están convirtiendo, paulatinamente, en aliados indiscutibles de los Catastros; siempre y cuando estos proporcionen información cartográfica de calidad suficiente para complementar las descripciones literarias de las fincas inscritas en ellos. Lo que unido al empuje decidido de la «Agenda 2030» de la ONU, a través de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza de la Tenencia, promovidas por la FAO, entroncadas en gran parte de los proyectos de formalización de los derechos (rurales y urbanos) que vienen acometiendo diferentes instituciones en América, son un estímulo fundamental y un argumento indiscutible para que los países, entre ellos México, renueven sus compromisos catastrales y destinen recursos humanos, económicos y, sobre todo apoyo institucional, al proyecto de elaborar un inventario detallado de la realidad inmobiliaria; es decir, un catastro multiprovechoso.

En esta premisa se encuentra la propia OCDE (2012) que manifiesta lo siguiente:

«La protección de los derechos de propiedad hace imprescindible la existencia de instituciones modernas y sólidas, que deben ser apoyadas con un marco legal robusto y con herramientas adecuadas para garantizar su buen funcionamiento. Para ello, es necesario promover e implementar acciones de modernización en los Registros de la Propiedad y los Catastros, que aseguren que ambas instituciones cuenten con los elementos constitutivos adecuados y correctamente desarrollados, que les permitan cumplir eficaz y eficientemente con su cometido».

Y para garantizar el éxito de estos propósitos, ya en marcha, es necesario conocer, capacitar, evaluar y actuar en mejoras. No es una política eficiente la traslación de modelos externos para solventar problemas y demandas locales. Hay que estudiar las necesidades de la sociedad mexicana y de sus Administraciones públicas para, conforme con ellas, en un marco temporal actual e inmediato futuro, dar respuesta a las mismas e, incluso, realizar ofertas de productos y servicios que generarán –sin ningún género de dudas– demandas

inmediatas de los mismos; como ha ocurrido en otros muchos lugares. Y así, la propia OCDE (2012) considera que hay que actuar en las siguientes líneas operativas:

- a. El elemento más importante para la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) y los catastros es la existencia de liderazgo y apoyo político del más alto nivel, que se debe traducir, entre otros elementos, en la disponibilidad de recursos financieros.
- b. Una modernización efectiva en los RPP y los catastros requiere necesariamente reformas a los instrumentos legales.
- c. La participación en las acciones de modernización del personal que labora en los RPP y los catastros es fundamental para lograr una visión compartida y generar un sentido de pertenencia, lo cual contribuye a hacer permanentes las mejoras implementadas.
- d. En los esfuerzos de modernización, es necesario establecer primero un programa claro, con objetivos definidos y alcanzables, y después incluir la utilización de las TICs como herramienta para alcanzar dichos objetivos.
- e. En la modernización de los catastros es deseable establecer convenios de colaboración entre las entidades federativas y los municipios, lo cual permite combinar recursos y experiencias para atender de manera más eficaz los retos de las actividades catastrales.

Esta hoja de ruta debe articularse sobre la base de una socialización creíble del propósito, apuntalada sobre una visión compartida por las instituciones como proyecto de Estado, estructurada en etapas asumibles con objetivos alcanzables, gestionada por responsables convencidos y apoyada en funcionarios capacitados, motivados, en los que se prime la estabilidad laboral. Es un proyecto «demasiado serio» para seguir realizando «pruebas». Hay que terminar de identificar qué se quiere hacer, para qué, cómo y con quien; es decir: conocer el qué, el dónde, en cuándo, el quién y el cuánto: un CATASTRO. Si no se conoce el territorio no se puede gestionar, no se puede gobernar.

3. INMECA

Expuesta esta realidad, y sin menoscabo de las iniciativas que las diferentes Administraciones han acometido a lo largo de los años, el nacimiento y la consolidación del Instituto Mexicano de Catastro (INMECA) era una realidad anunciada. El 12 de junio del 2006 se



Figura 2. Foto de grupo de los responsables catastrales y académicos, en el XI Congreso del CPCI y X del INMECA, celebrado en Cancún en septiembre de 2018.

convocó una reunión en la ciudad de Durango, a la que asistieron los directores generales de Catastro de la mayoría de los estados de la República Mexicana. Uno de los puntos de mayor relevancia fue la necesidad manifiesta de que los Catastros cuenten con una Asociación que les permita establecer acuerdos de manera general para el mejor desempeño de sus funciones. Sobre la base de estas reflexiones se propuso la creación de una Asociación Civil Nacional que agrupara a los funcionarios catastrales de todas las entidades del País.

Nació con una clara vocación de servicio público, identificando la siguiente visión y misión propia:

- Misión: crear un programa de modernización para homogeneizar la función catastral en el País, conformando un Sistema Integral en base al modelo óptimo de catastro.
- Visión: impulsar la actividad catastral en México y obtener un conocimiento analítico de los Catastros identificando, las acciones que deberán tomarse para una Reforma Catastral que mejore las contribuciones inmobiliarias y promueva el desarrollo urbano y económico, del país.

Convocándose el primer congreso en la ciudad de Hermosillo, en 2007, en el que se materializó la propuesta y se consolidaron los ejes de actuación inmediatos. Hoja de ruta que fue progresivamente desarrollándose y ajustándose a las diferentes situaciones que se fueron planteando. Siendo sinceros, hay que manifestar que los ambiciosos objetivos planteados no se pudieron llevar a cabo en su totalidad, y que durante unos pocos años el empuje inicial se vio ralentizado. Ahora bien, la ilusión, el espíritu de unión y la necesidad derivada de la realidad inmobiliaria nacional, han favorecido un nuevo impulso, decidido y sin vuelta atrás, para llevar a buen puerto las metas esbozadas. Un fruto de este trabajo se muestra en el último congreso del INMECA, que coincidió con la celebración del encuentro y

asamblea del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica (CPCI). En él se retomaron las ideas, se reforzaron los compromisos y se mostró el capacidad internacional a través de la propuesta y rúbrica unánime de la «*Declaración de Cancún*», así como en el apoyo decidido para la puesta en marcha de un plan estratégico iberoamericano en materia de Catastro (Figura 2).

Actividades internacionales que se complementan con otras locales, como la aproximación a la Federación de Colegios de Valuadores de México (Figura 3), destinada a favorecer el conocimiento real del mercado inmobiliario. No hay que obviar que uno de los principales problemas, catastrales y tributarios del País, es la asignación de valores catastrales a los bienes, y la actualización periódica de los mismos. Sin esta premisa no se cumple con la Justicia Tributaria declamada en todas las Constituciones; ni tampoco con el principio de que se abone la deuda predial atendiendo a la capacidad del pago del titular (sujeto pasivo del impuesto predial), que precisamente se manifiesta a través del valor del bien. Valor que se puede emplear para modernizar las Haciendas en otras vías: plusvalías, transmisiones patrimoniales, sucesiones, etc. Una vez que la Administración estime y asigne un valor de mercado al bien, este podría ser empleado en otros muchos fines,



Figura 3. Firma de un convenio de cooperación entre INMECA Y FECOVAL

tributarios y sociales; destacando, dentro de estos últimos, los procesos de formalización; las ayudas a la adquisición de vivienda, locales o fincas rústicas; el apoyo en situaciones de emergencias, etc.

Y ya, con una clara perspectiva de futuro, en la reunión celebrada el 16 de febrero del 2018, en la ciudad de Chetumal, capital del estado de Quintana Roo, en consenso por todos los directores generales de catastro de los Estados de la República de México, se promovió el «Proyecto catastral INMECA 2018-2021». Proyecto que se reforzó en Cancún, en septiembre de este mismo año.

Bajo una nueva presidencia se han propuesto líneas de acción que abordan de manera directa la problemática del país y abren una fuente de oportunidades al mejoramiento de las practicas catastrales. Se han enfocado los esfuerzos, aproximándolos a las iniciativas adoptada por otras instituciones relacionadas con el territorio (personas y derechos) en México, buscando la consolidación de un proyecto de «Catastro óptimo». Su desarrollo efectivo por los responsables, locales o estatales, articulado con tecnologías suficientes y profesionales capacitados, garantizará datos fiables, estandarizados, transparentes, y accesible, aportando seguridad jurídica y equidad tributaria.

4. FUTURO

México vive hoy un momento de transición hacia un nuevo gobierno federal, bajo la cual el Instituto propondrá una serie de acciones que deberán ejecutarse, para lograr que la actividad catastral en el País evolucione de manera homogénea y estandarizada, alcanzar un crecimiento sostenible en la Nación, y servir de base para el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos; es decir, favorecer una gobernanza eficiente.



Figura 4. Firma del convenio de capacitación e investigación entre INMECA y la Universidad de Jaén (España)

En esta línea se encuentran las propuestas que el INMECA presentará ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), destinadas a consolidar un modelo óptimo de catastro:

- 1) Establecer un canal de comunicación, a través del cual se suministre información territorial de los estados y municipios, con el objeto de coadyuvar con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) en la planeación y establecimiento de programas y políticas públicas que resuelvan el problema de la definición de la tenencia de la tierra y la adecuada administración de predios irregulares.
- 2) Diseñar un proyecto de perfeccionamiento catastral, a través de⁽¹⁾:
 - i) Captura y procesamiento de información cartográfica del territorio.
 - ii) Verificación en campo de la información destinada a satisfacer los objetivos –plurales- planteados.
 - iii) Concreción de un modelo de datos confiable, estandarizado y accesible.
 - iv) Conservación de la información catastral y actualización de valores.
 - v) Capacitación (Figura 4) y motivación de los funcionarios.
 - vi) Propuesta de indicadores que monitoricen la evolución del proyecto
 - vii) Socialización e incremento del compromiso como servicio público del Catastro.
- 3) Creación de un Sistema de Información Territorial para la planeación y proyección de programas sociales, económicos y de infraestructura rural y urbana, que ayude a combatir las diferencias sociales y permita el mejor desarrollo de los individuos y sus sociedades.
- 4) Iniciar un programa de actualización de los distintos componentes del suelo (definición física, tenencia, valor, función, etc.), tomado este como el componente más importante para el desarrollo de los distintos programas que desarrolle el Gobierno de la República.
- 5) Vinculación en tiempo real de las bases de datos de las diversas dependencias, entes autónomos e institutos, tanto públicos como privados que tengan injerencia en problemas de tenencia de la tierra y sus atributos físicos y legales.

⁽¹⁾Dicha actualización se realizará en todos los estados de la República, iniciando por las principales cabeceras municipales, zonas de alto impacto económico y con terrenos con alta problemática social y de tenencia de la tierra. En este rubro se considera necesaria la integración de diversos actores tales como: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Registro Agrario Nacional (RAN), los Gobiernos Estatales y Municipales a través de sus correspondientes direcciones de catastro.

- 6) Propuesta de una norma general nacional que homologue los procesos catastrales y defina una forma estándar de generación de los datos, para que puedan ser consumidos por los tres niveles de gobierno y empresas y organismos privados.
- 7) Incluir en el «Programa Nacional de Desarrollo 2018-2024» el establecimiento de la actualización catastral y la creación de una plataforma multipropósito que sirva como base para la planeación de las ciudades, el crecimiento ordenado, la seguridad de los mercados inmobiliarios, el abatimiento de problemas relacionados con la tenencia de la tierra, que ayude a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, combata la corrupción y eficiente las acciones de gobierno.

Los puntos mencionados con anterioridad tienen como objetivo principal el establecimiento e institucionalización de una plataforma nacional que dote de información a los tomadores de decisiones, y de seguridad patrimonial a los mexicanos. Todo ello articulado sobre un marco jurídico de aplicación nacional y el diseño de una política de ordenamiento territorial que tenga como base el fortalecimiento de los catastros del país; objetivo último del Instituto Mexicano de Catastro. La creatividad con la que se aborde la problemática que nos aqueja y la búsqueda de mejores patrones de financiamiento y seguimiento a los proyectos catastrales de orden nacional, son elementos claves para el buen desarrollo de nuestros catastros.

Esta claro que no es un proceso fácil y que en el mismo deben de participar todos aquellos que incidimos en el catastro. Creemos que es necesario regresar a la base del quehacer catastral, la cartografía y gestionar que los actores que inciden en la parte legal, impositiva, de valor, etc., sean quienes nos ayuden a darle contenido a esas cajitas que vayamos creando y dejemos de hacer procesos complicados que han hecho de los catastros meros entes recaudadores y alejados de su función principal.

5. CONCLUSIONES

Los retos que en materia de gobernanza se plantean en México requieren conocer el territorio y las relaciones que sus habitantes establecen con él a través de los derechos, deberes y limitaciones que se ostentan. Para ello es imprescindible fortalecer las instituciones relacionadas con el mismo y, en esta línea, INMECA se ha convertido en la pieza clave para incentivar, actuar y consolidar los proyectos que se están diseñando.

Hay que fortalecer el conocimiento de modelos catastrales para perfeccionar el existente, adecuándolo a las necesidades y contexto mexicano, articulándose sobre datos fiables, accesibles y estandarizados, apoyando todo el proceso en una exigente y continuada capacitación y motivación de los profesionales que han de acometer este reto de País.

REFERENCIAS

- ALCÁZAR, M. (2018). *Catastro: herramienta de desarrollo*. (Madrid), Editorial Delta Publicaciones.
- ALCÁZAR, M. (2018). *Catastro, Propiedad y Prosperidad*. (Madrid), Editorial Delta Publicaciones.
- LVM Consulting, (2017) *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México*. Disponible en: www.lmmconsulting.com.mx.
- OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing.
- UNDA, M. y MORENO, C. (2014). "La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010". (México DF) Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 225 septiembre-diciembre de 2015 (pp. 45-78) ISSN-0185-1918

Sobre el autor

Ricardo López Rivera

Director General del Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo, México; en la actualidad. Director de Políticas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado (2013 a 2016). Presidente del Instituto Mexicano de Catastro (INMECA). Licenciado en Derecho, Máster en Administración Pública y Máster en Catastro Multipropósito y Avalúos (UJA). Entre otras actividades ha ocupado cargos de responsabilidad en diferentes instituciones de las Administraciones Públicas: Vivienda, Regularización de la Propiedad, Fomento, etc. Socio Director del Despacho Jurídico «López Rivera y Asociados», S.C. Ha organizado y participado en numerosos eventos nacionales e internacionales (CPCI), impartido conferencias y cursos, y asistido a programas formativos de alto nivel.