

Volumen 6 - Número Especial - Octubre/Diciembre 2019

# REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES  
ISSN 0718-4766

*Homenaje a*

*Francisco Giraldo Gutiérrez*

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

CUADERNOS DE SOFÍA  
EDITORIAL

**CUERPO DIRECTIVO**

**Directores**

**Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda**

Universidad Católica de Temuco, Chile

**Dr. Francisco Ganga Contreras**

Universidad de Los Lagos, Chile

**Subdirectores**

**Mg © Carolina Cabezas Cáceres**

Universidad de Las Américas, Chile

**Dr. Andrea Mutolo**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Editor**

**Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda**

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Editor Científico**

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**

Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

**Editor Brasil**

**Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva**

Universidade da Pernambuco, Brasil

**Editor Europa del Este**

**Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev**

Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

**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 Sao Paulo, 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

**Mg. Cecilia Jofré Muñoz**

Universidad San Sebastián, Chile

**Mg. Mario Lagomarsino Montoya**

Universidad Adventista de Chile, 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*

**Ph. D. Stefan Todorov Kapralov**  
*South West University, Bulgaria*

**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*

**Dr. Antonio Hermosa Andújar**  
*Universidad de Sevilla, 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*

**Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez**  
*Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia*

**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*

**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*

**Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Comité Científico Internacional**

**Mg. Paola Aceituno**

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile*

**Ph. D. María José Aguilar Idañez**

*Universidad Castilla-La Mancha, España*

**Dra. 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 Estudos 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*

**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*

# REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**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*

## CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

**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

## Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

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

**THE MODERNIZATION AND UPDATE OF THE CATASTRO IN MEXICO:  
AN ALTERNATIVE TO IMPROVE YOUR PROCESSES**

**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:** 11 de noviembre de 2018 – **Fecha Revisión:** 25 de enero de 2019

**Fecha de Aceptación:** 22 de julio de 2019 – **Fecha de Publicación:** 16 de septiembre 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



**La modernización y actualización del catastro en México: Una alternativa para mejorar sus procesos pág. 207**

proposing alternatives for the updating and modernization of the cadastre with the purpose of 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): 206-219.

## 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 Propiedad<sup>1</sup> (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 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

---

<sup>1</sup> Erba, D. El catastro territorial en América Latina y el Caribe. 2008. 6. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf> “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 el 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”.

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 eficientelos 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), establecen 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 hacienda<sup>2</sup> 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 reglamentos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

La Ley General de Asentamientos Humanos

DR. CRISTIAN OMAR ALCANTAR LÓPEZ / DR. MARCO ANTONIO DAZA MERCADO

DRA. LETICIA MARÍA GONZÁLEZ VELÁSQUEZ

Estas funciones representan para el municipio la posibilidad de fortalecer su capacidad institucional<sup>4</sup>. No obstante, como señala Palos<sup>5</sup> al municipio se le atribuyó 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 otorgó la potestad catastral aun sin la capacidad administrativa<sup>6</sup>, 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 planeación<sup>7</sup>.

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 planeación<sup>8</sup>. 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.

<sup>4</sup> N. Nelissen, *The Administrative Capacity of New Types of Governance, Public Organization Review: A Global Journal* 2, Kluwer Academic Publishers. 2002. Según Nelissen la capacidad institucional debe entenderse desde tres aspectos:

- La habilidad de las organizaciones para responder a las obligaciones
- Ser eficientes
- y fortalecer la rendición de cuentas

<sup>5</sup> M. Palos, *El Municipio como objeto de estudio. Memorias del II Congreso de Internacional de Contaduría Pública* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2007).

<sup>6</sup> Rosas, A. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura*, num 30 (2008): 119-134.

<sup>7</sup> 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>

<sup>8</sup> Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo, 9.

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 propiedad facilitarían 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 INEGI<sup>9</sup> 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.

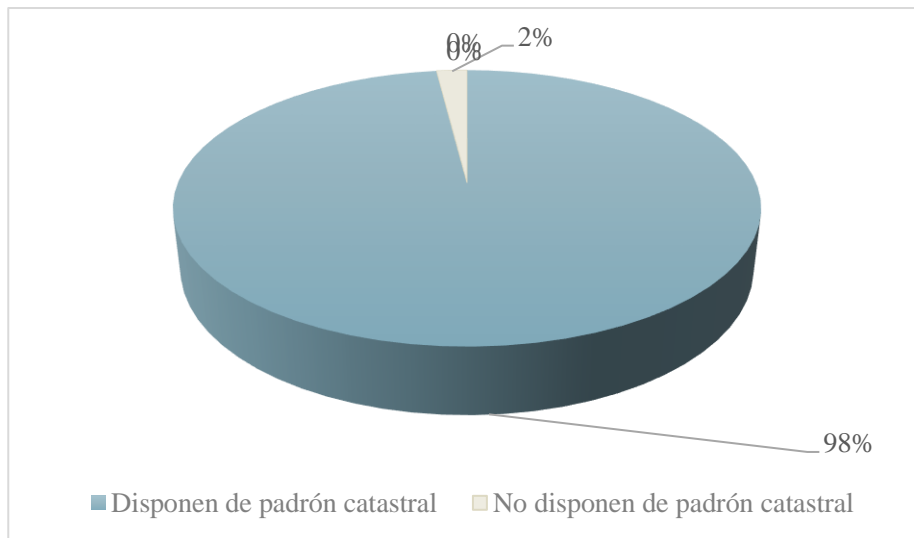


Figura 1

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.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Perfil del Catastro Municipal 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/702825082482.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf)

El INEGI<sup>10</sup> señala que el personal que labora en el catastro municipal es “multidisciplinario y muy diverso” 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.

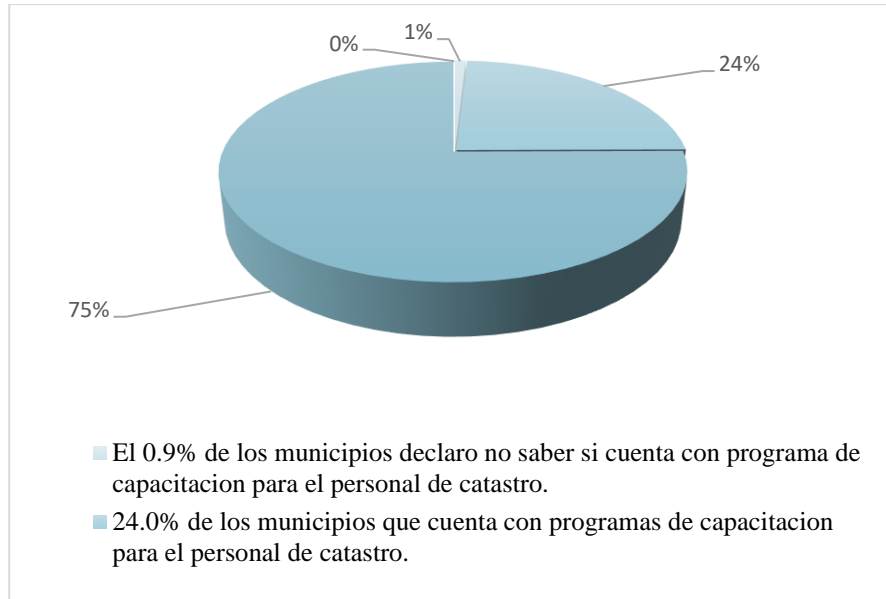


Figura 2

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 Moreno<sup>11</sup> 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 Luna<sup>12</sup> 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.

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

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Perfil del Catastro Municipal 2015...

<sup>11</sup> 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 num 225 (2015).

<sup>12</sup> 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.

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 propietarios<sup>13</sup>.

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 INEGI<sup>14</sup> durante el periodo del 2013 al 2015 el 35 % de las administraciones públicas realizaron estas acciones para incrementar el pago del predial.

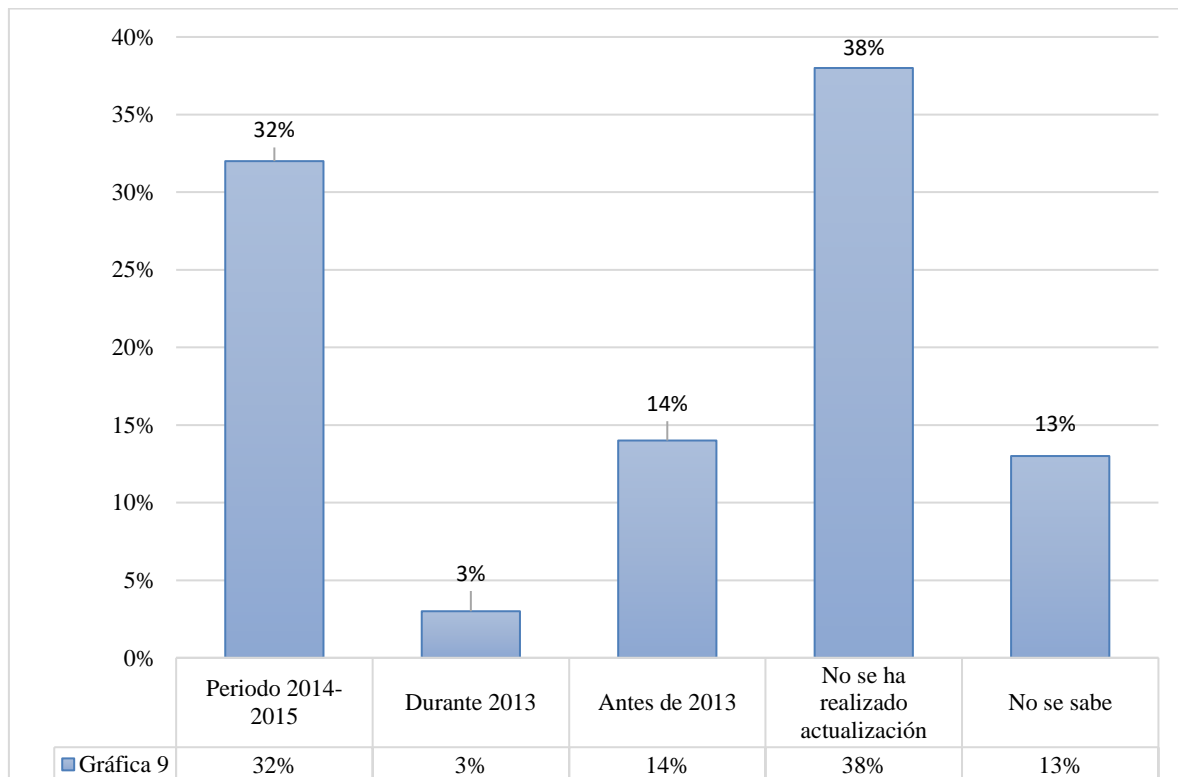


Figura 3

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

<sup>13</sup> J. Kaufmann y D. Steudler, Catastro 2014. Una visión para un sistema catastral futuro. 6. 1998. Recuperado de: [https://75558d11-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO\\_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQLdLTVTloCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ\\_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVfjptXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9Tj dq0ARV m\\_RzgtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-AaFeHXIjXMPfIkS5frGHanomqBkLVdU5NGPcT\\_sNELoqFUHdun73ecqLT2AopT4hkfAoEIArvEIs%3D&attredirects=0](https://75558d11-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQLdLTVTloCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVfjptXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9Tj dq0ARV m_RzgtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-AaFeHXIjXMPfIkS5frGHanomqBkLVdU5NGPcT_sNELoqFUHdun73ecqLT2AopT4hkfAoEIArvEIs%3D&attredirects=0) 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...”

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Perfil del Catastro Municipal 2015...

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:

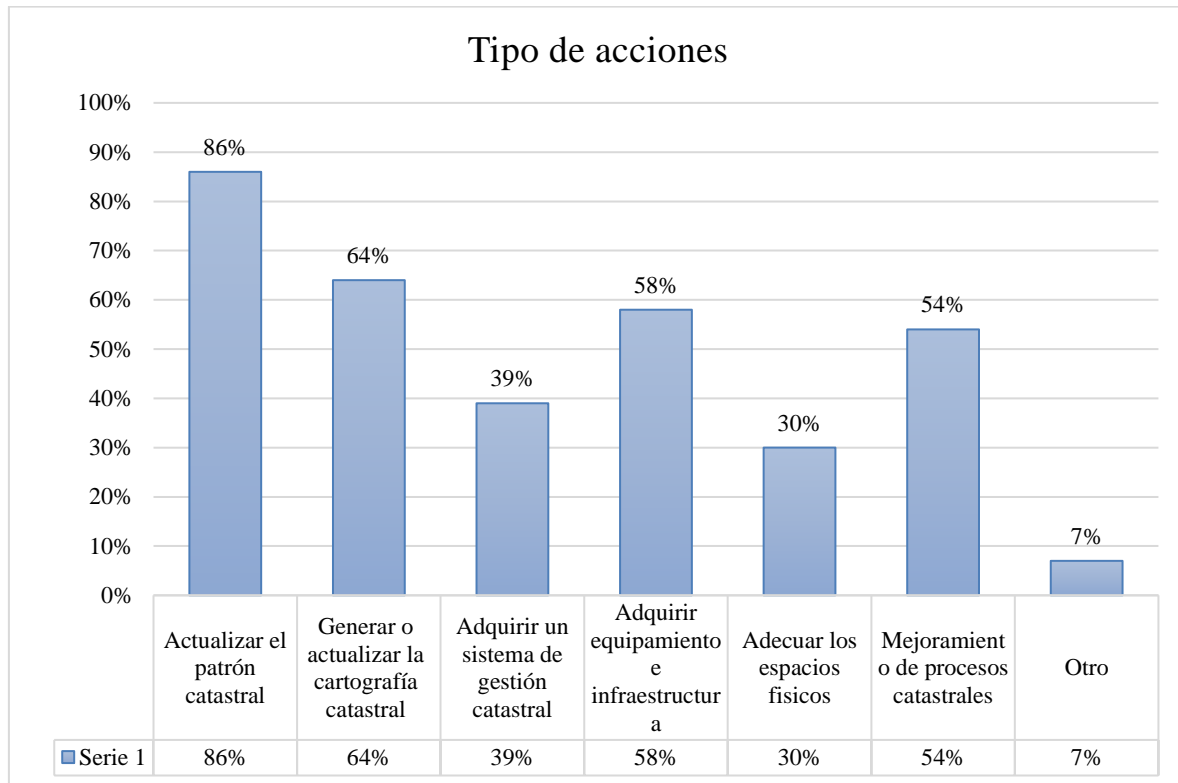


Figura 4

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 INEGI<sup>15</sup>, en México se elaboró elPMC 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<sup>16</sup> 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.

<sup>15</sup> 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](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090159.pdf)

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tabulados: Registro de Información...



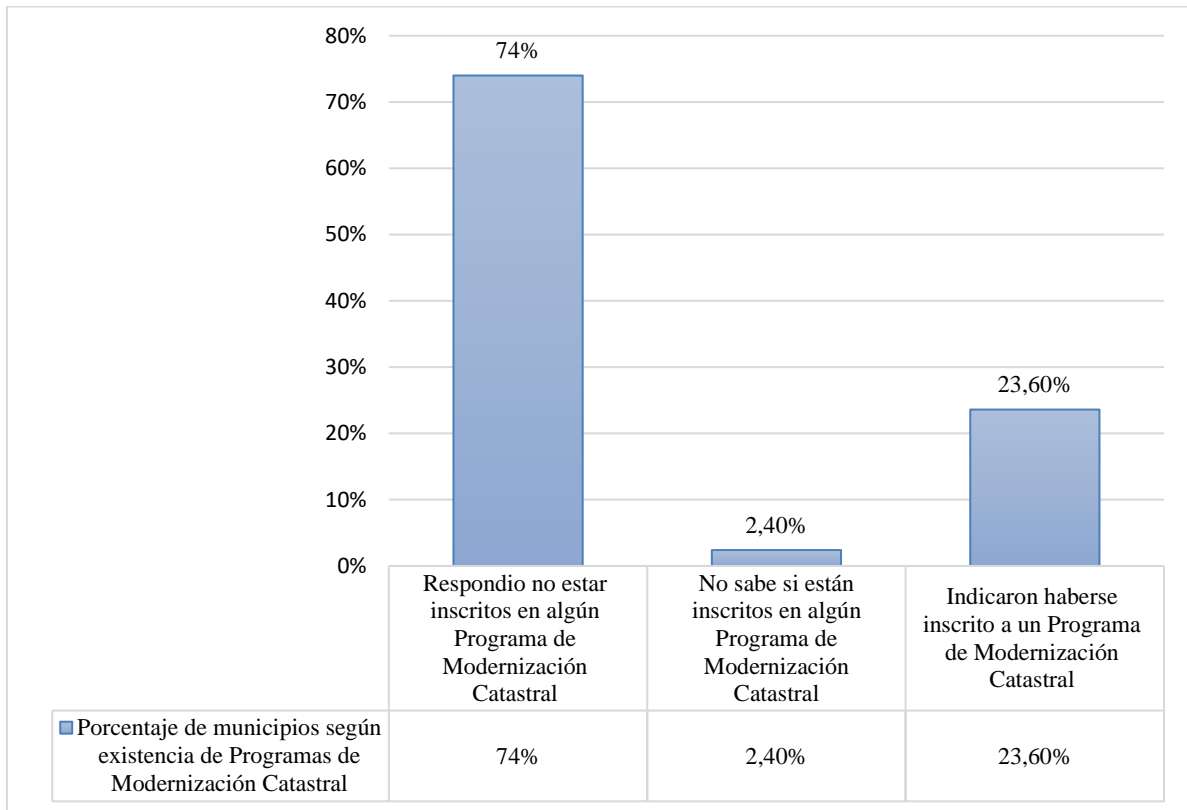


Figura 5

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 mismos”<sup>17</sup>.

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

<sup>17</sup> 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](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4501_22270_K0654574s_HSP_GC_21_2_Add_2.pdf)

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 Iberoamérica<sup>18</sup> y el X Simposio sobre el Catastro en Iberoamérica. En específico en el trabajo de Matíz<sup>19</sup>, 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<sup>20</sup> 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 resultados.

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 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 reorientando 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.

<sup>18</sup> 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](http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/MODULO%204%20%20INICIATIVAS%20Y%20PROCESOS%20DE%20MODERNIZACION%20C3%93N.pdf)

<sup>19</sup> 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>

<sup>20</sup> 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>

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](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. D.F, México. 2016. Recuperado a partir de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825082482.pdf](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](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-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO\\_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQldLTVTloCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ\\_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVfjTjXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9Tjdtq0ARVm\\_RzgtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-AaFeHXljXMPflkS5frGHanomqBkLVdU5NGPcT\\_sNELoqFUHdun73ecqLT2AopT4hkfAoEIArVels%3D&attredirects=0](https://75558d11-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/unfvfigaecatastro/CATASTRO_2014-spanish.pdf?attachauth=ANoY7crUu2992RnHlrYhdqLUNIQldLTVTloCChDsXuf4eWtFCp6X1PQ_nH5aZEAtT5zxDOh4gREpBp3CVQ6YQXh671QNPFVfjTjXgbLykFY9DXMX0KM4xO3c9Tjdtq0ARVm_RzgtMgKpPIGPM1tKqTIP41KtkyeaQyGrMCLW8-AaFeHXljXMPflkS5frGHanomqBkLVdU5NGPcT_sNELoqFUHdun73ecqLT2AopT4hkfAoEIArVels%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: A Global Journal 2, Kluwer Academic Publishers. 2002.

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

La modernización y actualización del catastro en México: Una alternativa para mejorar sus procesos pág. 219

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

Rosas, A. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. Política y Cultura, num 30 (2008): 119-134.

Tesis Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.6/2000; p514

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).

## 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**.

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