

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA CONVERGENCIA DIGITAL ENTRE EL ORDEN ESTATAL Y MUNICIPAL: PERÍODO 2011 A 2014.

Problemática de gestión
del impuesto predial en
el Estado de México

Blanca Esthela Mercado Rodríguez



Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.



ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA CONVERGENCIA DIGITAL ENTRE EL ORDEN ESTATAL Y MUNICIPAL: PERÍODO 2011 A 2014.

Problemática de gestión del
impuesto predial en el
Estado de México

Blanca Esthela Mercado Rodríguez



Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA CONVERGENCIA DIGITAL
ENTRE EL ORDEN ESTATAL Y MUNICIPAL: PERÍODO 2011 A 2014.
Problemática de gestión del impuesto predial en el Estado de México

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

ISBN: 978-607-8087-33-4



Sitio web: www.iapem.mx



Facebook: IapemAC



Twitter: @iapem

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2016

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Presentación	11
Prólogo	13
Introducción	15
CAPÍTULO I	
EL TERRITORIO Y LA PROPIEDAD	23
1.1 El Territorio	25
1.2 La Propiedad	27
1.2.1 <i>Propiedad originaria</i>	30
1.2.2 <i>Propiedad derivada</i>	31
1.2.3 <i>Propiedad Social</i>	32
1.3 El Desarrollo urbano, Catastro y realidad social	33
1.3.1 <i>Desde el punto de vista del tipo de propiedad</i>	35
1.4 Territorio y orografía	37
1.4.1 <i>Mapa Estado de México</i>	37
1.4.2 <i>Fotografías: Población Urbana y Rural</i>	38
1.4.3 <i>Tenencia sobre la tierra</i>	38
1.4.4 <i>Orografía</i>	38
1.4.5 <i>Geología</i>	39
1.4.6 <i>Edafología</i>	40
1.4.7 <i>Hidrología</i>	40
1.4.8 <i>Usos del suelo</i>	41
1.5 Áreas homogéneas del suelo	41
1.5.1 <i>Fotografías: Uso de suelo Habitacional (H)</i>	42
1.5.2 <i>Fotografías: Uso de suelo Comercial (C)</i>	43
1.5.3 <i>Fotografías: Uso de suelo Industrial (I)</i>	43
1.5.4 <i>Fotografías: Uso de suelo Equipamiento (E)</i>	44
1.5.5 <i>Fotografías: Uso de suelo Agrícola (A)</i>	44
1.5.6 <i>Fotografías: Uso de suelo Agostadero (B)</i>	45
1.5.7 <i>Fotografías: Uso de suelo Forestal (F) y Eriazo (G)</i>	45
1.5.8 <i>Fotografías: Uso de suelo Especial (L)</i>	46

CAPÍTULO II		
EL CATASTRO INMOBILIARIO		47
2.1	El Catastro como sistema de información	49
2.2	Objetivos del Sistema Catastral	51
2.2.1	<i>Modelo de Información</i>	52
2.3	Sistemas catastral y predial	54
2.3.1	<i>Sistema catastral</i>	54
2.3.2	<i>Sistema predial</i>	55
2.3.3	<i>Recaudación automatizada</i>	55
2.3.4	<i>Medios para pagar impuestos</i>	55
2.3.5	<i>Mecanismos para evitar la evasión fiscal</i>	56
2.4	Mantenimiento de la información y actualización de valores catastrales	56
2.4.1	<i>Actualización del Catastro</i>	58
2.5	Catastro como instrumento recaudatorio	60
2.6	División del territorio nacional recaudatorio	65
2.7	Actualización de los valores catastrales	67
2.7.1	<i>Competencia Estatal y Municipal</i>	68
2.7.2	<i>Tablas de valores</i>	68
2.7.3	<i>Valor del terreno</i>	68
 CAPÍTULO III		
LA FUNCIÓN REGISTRAL EN EL ESTADO DE MÉXICO		73
3.1	La función registral de la propiedad	75
3.2	Concepción del Derecho Registral a partir de la Ley y la Doctrina	76
3.2.1	<i>Relaciones del Derecho Registral con el Derecho Civil</i>	77
3.3	Evolución histórica del registro	79
3.4	Principios registrales	82
3.4.1	<i>Principio de Publicidad</i>	82
3.4.2	<i>Principio de Legitimación</i>	83
3.4.3	<i>Principio de Rogación</i>	84
3.4.4	<i>Principio de prelación o prioridad</i>	84
3.4.5	<i>Principio de calificación</i>	85
3.4.6	<i>Principio de inscripción</i>	86
3.4.7	<i>Principio de tracto sucesivo</i>	86
3.5	El procedimiento registral	87
3.5.1	<i>Recepción física</i>	88
3.5.2	<i>Recepción electrónica</i>	88
3.5.3	<i>Objeto, fines y características del procedimiento</i>	89

CAPÍTULO IV		
EL CATASTRO Y REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN EL GOBIERNO MODERNO		91
4.1	Antecedentes	93
	4.1.2 <i>Objetivos Generales del Catastro</i>	100
4.2	Desarrollo del Catastro Moderno	101
4.3	Utilidad Justificada	107
	4.3.1 <i>Objetivos de un Programa de Catastro</i>	108
4.4	El Catastro y las Contribuciones	108
4.5	Mejores prácticas catastrales a nivel nacional	112
	4.5.1 <i>Mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial</i>	113
	4.5.2 <i>Abatimiento de rezago</i>	114
	4.5.3 <i>Actualización del padrón catastral</i>	114
4.6	Mejores prácticas registrales a nivel nacional	119
4.7	Institutos Registrales y Catastrales de los Estados de Puebla, Sonora, Colima y el Distrito Federal (Actualmente Ciudad de México)	139
	4.7.1 <i>Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla</i>	139
	4.7.2 <i>Competencia</i>	141
	4.7.3 <i>Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima</i>	141
	4.7.4 <i>Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON)</i>	142
4.8	Mejores prácticas catastrales y registrales a nivel internacional	143

CAPÍTULO V		
PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN DE IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.		
La tecnología como herramienta para Catastro y Registro Público de la Propiedad.		153
5.1	Evolución tecnológica	155
5.2	Antecedentes de los Sistemas de la tecnología en el Catastro y la Función Registral en el Estado de México SIAAR, SIREM, SIREM WEB	157
5.3	Validación de los Sistemas catastral y registral	160
5.4	Convergencia digital del Catastro y Registro Público de la Propiedad en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Diagnostico de las condiciones del Registro Público y del Catastro	161

5.4.1	<i>Vinculación y visualización de la información de los registros que ambas instituciones tienen</i>	162
5.4.2	<i>Actualización continua y permanente de los Registros Públicos y los Catastros</i>	163
5.5	Problemática de gestión del impuesto predial	163
5.5.1	<i>Objetivo de la Guía</i>	164
5.5.2	<i>Diagnostico Catastral</i>	167
5.5.3	<i>El Perfil estatal. Territorio</i>	168
5.5.4	<i>La Gestión catastral</i>	169
5.5.5	<i>Organización de la función estatal</i>	169
CONCLUSIONES		175
PROPUESTAS		181
BIBLIOGRAFÍA		189
MAPAS		
1.1	Mapa de México (Límites del Territorio Nacional)	26
1.4.1	Mapa Estado de México	37
FOTOS		
1.4.2	Población Urbana y Rural	38
1.5.1	Uso de suelo Habitacional (H)	42
1.5.2	Uso de suelo Comercial (C)	43
1.5.3	Uso de suelo Industrial (I)	43
1.5.4	Uso de suelo Equipamiento (E)	44
1.5.5	Uso de suelo Agrícola (A)	44
1.5.6	Uso de suelo Agostadero (B)	45
1.5.7	Uso de suelo Forestal (F) y Eriazo (G)	45
1.5.8	Uso de suelo Especial (L)	46

Para el Estado de México fuente inagotable de inspiración.

*A mis padres Enrique Mercado † y Mercedes Rodríguez †
presentes en mi caminar y en la bella familia que formaron.*

*A mis hijas Sofía, María, Blanca Estela y gran luz que viene en camino,
tesoros de mi vida, motivos de mis alegrías y crecimiento,
gracias por su amor y comprensión.*

*A mi esposo Jorge gracias por tu amor, paciencia en mis anhelos y
compartir los esfuerzos y las satisfacciones del seno familiar, con valores y principios
fundamentales en la vida.*

*A mis hermanos Luis Enrique, Gloria, Dora Luz, Martha Lorena y
a sus familias, siempre atentos y convencidos que a través del esfuerzo
y dedicación se logran las metas, con entereza enfrentando los retos.*

*Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, con profundo agradecimiento
por sus enseñanzas y al Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
por compartir el infinito entusiasmo en la educación.*

*Gracias a quienes con su apoyo moral
de familiares y amigos estuvieron dispuestos a brindarme
su tiempo Pavel, Nérida, Oscar, Efraín, Sonia, Arturo, Jorge, Leticia.*

Presentación

Los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) y los Catastros son instituciones esenciales para la economía de México, al establecer y asegurar los derechos de propiedad y uso de inmuebles, brindando certidumbre y transparencia sobre ellos.

En este sentido, los Registros Públicos de la Propiedad, en la República Mexicana son Instituciones que se encuentran bajo responsabilidad de los gobiernos estatales. Por otra parte, los Catastros pueden estar bajo la administración pública de los gobiernos estatales o municipales, ante tales supuestos, se genera la problemática de gestión al tratarse de dos órdenes de gobierno.

Es así que la dicotomía en el tráfico inmobiliario de Catastro y Registro Público de la Propiedad, se asocian para la interpretación de sus componentes en la información y procedimientos en la gestión pública, lo cual es la base para la determinación tributaria.

En la convergencia digital entre el orden estatal y municipal en el Estado de México, la gestión del impuesto predial, el aumento de la recaudación, fiscalización, control y vigilancia de ésta obligación fiscal municipal, se advierte que sin duda, es necesaria la vinculación de la clave catastral con el folio real electrónico de la propiedad, toda vez que son la base para la determinación del impuesto predial.

Homologar los procesos y sistemas de información que son de órdenes de gobierno estatal y municipal permite identificar con precisión el logro obtenido en las tareas de modernización para la certeza y seguridad jurídica del gobernado.

De esta manera, la importancia de la convergencia digital responde a materias estrechamente relacionadas como son: la materia registral, catastral y tributaria, mismas que coexisten jurídica y materialmente en virtud de la información que





a cada una corresponde en los esquemas de desarrollo administrativo y el uso de las tecnologías.

La presente obra destaca la importancia de analizar y evaluar el avance en la digitalización y por ende vinculación del Catastro y el Registro Público de la Propiedad en el Estado de México.

Su complejidad del orden estatal y municipal en el tráfico inmobiliario; responde a la necesidad de homologar su información y que es de interés de los propietarios o de aquellos que requieren la transmisión de la propiedad.

Por ello, su importancia y aplicación es global y en esta obra se consideran las experiencias de diversos Estados de la República Mexicana como en el caso de: Puebla, Sonora, Colima y la Ciudad de México; asimismo, de países en América Latinas y Europa al abordar los temas de mejores prácticas catastrales y registrales así como su modernización.

La obra representa en los órdenes de gobierno estatal y municipal una atención de orden, metodología y congruencia en la información, para evitar la discrepancia en los sistemas y procesos informáticos, que permita garantizar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legalidad en la determinación del impuesto predial, optimizando el uso de las herramientas tecnológicas que ayudan a la modernización a través de la digitalización y por ende reduce los tiempos de atención a los trámites administrativos.

Se destaca la pasión de la Doctora Blanca Esthela Mercado Rodríguez, para ofrecer al lector la importancia y utilidad para la administración pública de concentrar los elementos que conforman los procedimientos técnicos y jurídicos de la propiedad privada, atendiendo a las bases de Catastro y Registro Público de la Propiedad.

Es un honor para el IAPEM editar una obra pionera en esta materia en el Estado de México. Nuestros lectores aprenderán mucho de la experiencia y conocimiento de la Dra. Mercado.

Toluca de Lerdo, Estado de México
Diciembre, 2016
Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Consejo Directivo, IAPEM



Prólogo

La investigación objeto de estudio del Análisis y Evaluación de la Convergencia Digital entre el orden estatal y municipal en el periodo 2011 a 2014 y su problemática de gestión del impuesto predial en el Estado de México, tiene como principio un proceso lógico de abordar cada uno de sus apartados, es decir, el orden secuencial para establecer la relación entre el territorio, desarrollo urbano, uso de suelo, Catastro, Registro Público de la Propiedad y la divergencia en la digitalización.

La trascendencia de delimitar en un contexto conceptual los elementos del procedimiento para determinar el impuesto predial, radica en que no se trata de elementos aislados sino que guardan una estrecha relación y un orden lógico material y jurídicamente.

Es el caso que en primer término y de manera introductoria se desarrolla la dicotomía en el tráfico inmobiliario de Catastro y Registro Público de la Propiedad que son administrados localmente en una entidad federativa y sus municipios, por su naturaleza son análisis que han de asociarse para la interpretación de sus componentes en la información y procedimientos en la gestión pública, lo cual es la base para la determinación tributaria.

El análisis se ha ordenado tomando en consideración la importancia lógica, jurídica y material iniciando con el territorio a fin de abordar los diferentes aspectos del suelo y el uso de éste, como los derechos de la propiedad.

Una vez que se constituye la propiedad privada y se asigna la clave catastral a los particulares, nacen una serie de derechos y obligaciones municipales de carácter fiscal como es el impuesto predial para el propietario y derechos frente a terceros.

Para efectos de la transmisión de la propiedad en sus diversas formas por venta, donación, herencia entre otras de gran importancia para la certeza y seguridad



jurídica es la obtención del folio real electrónico del Registro Público de la Propiedad requisito *sine qua non* en los actos jurídicos.

Por ello y ante la problemática de la gestión al tratarse de dos órdenes de gobierno en la administración pública estatal y municipal, resulta que el medio para lograr esa seguridad y certeza jurídica en el tráfico inmobiliario por medio de la tecnología es a través de la digitalización y vinculación del Catastro y Registro.

En este contexto, la importancia de analizar y evaluar el avance en la digitalización y por ende vinculación en el Estado de México, los problemas del orden estatal y municipal en el tráfico inmobiliario; responde a la necesidad social de homologar la información común para el Catastro y Registro Público de la Propiedad y que es de interés de los propietarios o de aquellos que requieren de la transmisión de la propiedad.

Los temas que se abordan, se dividen en cinco partes, en la primera, refiere al territorio y uso de suelo a fin de asociar el desarrollo urbano conforme su orografía y áreas homogéneas. En la segunda relativa al Catastro inmobiliario, se ubica desde el aspecto de sistema de información, catastral y como instrumento recaudatorio del impuesto predial. Continuando con la tercera parte, se aborda la función registral su procedimiento y principios donde tiene su base. De gran trascendencia es la cuarta parte al abordar el tema del gobierno moderno y las mejores prácticas catastrales y registrales a nivel nacional e internacional que como tales sirven en una mejora de la gestión de gobierno en la administración pública local. Por último el análisis atiende a la problemática de gestión del impuesto predial en el Estado de México bajo el enfoque de la tecnología como herramienta, su evolución y la convergencia digital de Catastro y Registro Público de la Propiedad en los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Los procedimientos electrónicos están dirigidos a optimizar los modos de organización y funcionamiento de las administraciones gubernamentales para simplificar trámites, que están integrados por la acción de quien solicita el servicio al ente de gobierno y éste a proporcionarlo previo el cumplimiento de los requisitos. Servicios públicos que se orientan a garantizar la certidumbre y seguridad jurídica en el pago del impuesto predial, bajo los principios de justicia y equidad que la propia convergencia digital ofrece como referente del uso correcto de las herramientas que la tecnología permite interactuar.

Introducción

Abordar el tema de la administración pública estatal y municipal, por lo que hace al Catastro y el Registro Público de la Propiedad, si bien, tienen historia de siglos, es un tema que tiene repercusión directa en la gestión pública para efectos de la determinación del impuesto predial.

Por ello es importante definir su sentido y alcance. Bajo este sentido, el análisis obedece a la convergencia digital en los dos órdenes de gobierno que con el uso de la tecnología y las herramientas de la comunicación, se identifica con mayor facilidad la información, datos y áreas que se encuentran en constante actualización, para que a través de nuevas formas el servicio público satisfaga las necesidades de la sociedad.

De esta manera, la importancia de la convergencia digital responde a materias estrechamente relacionadas como son: la materia registral, catastral y tributaria, mismas que coexisten jurídica y materialmente en virtud de la información que a cada una corresponde en los esquemas de desarrollo administrativo y el uso de las tecnologías.

En este caso resulta ser materia de análisis, estudio y evaluación con las recomendaciones que permitan transformar los antiguos trabajos manuales, que en forma tradicional se han venido realizando y ofrecer a los ciudadanos como al propio sector público nuevas formas del quehacer registral y catastral que permita en el impuesto predial la certeza y seguridad jurídica para propiciar una cultura fiscal entre los gobernados, como eje principal el orden lógico jurídico y con el fin de otorgar esa seguridad y certeza jurídica, relacionada con el predio y las diversas formas de transmisión de la propiedad inmobiliaria.

Hoy en día, la modernización que ha tenido un avance en el Registro Público de la Propiedad, permite reflexionar ¿Por qué no ha sido paralela con el Catastro que es la base para la determinación del impuesto predial?.



Esta interrogante no es fácil responderla, sino, bajo el análisis de los factores institucionales que intervienen y la participación ciudadana alineada a sus obligaciones fiscales.

Para entender la convergencia digital en los dos órdenes de gobierno estatal y municipal, se explica a través del desarrollo que ambas administraciones públicas. Estas han tenido jurídica y materialmente con la colaboración que se requiere, para mantener un orden de los bienes raíces y claves catastrales en congruencia con los datos que constan en el Registro Público de la Propiedad, como son nombres de los titulares legítimos de la propiedad privada, ubicación, superficie, colindancias, características físicas del predio.

Con motivo de las diversas formas de transmisión de la propiedad, el tráfico inmobiliario por su propia naturaleza cambia de titulares y la propiedad misma en forma constante, ya que hay predios que se fusionan, separan, construyen, modifican las construcciones, se expropián, por tanto esos cambios traen como consecuencia las variaciones en las claves catastrales, Registro Público de la Propiedad y la determinación del impuesto predial.

En este sentido, con los esfuerzos de modernización en la administración pública estatal y municipal tienen como propósito lo siguiente:

- Garantizar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles, para los efectos de la transmisión de su dominio sin contratiempos por discrepancias en las bases de datos en los dos órdenes de gobierno.
- Bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda, para la determinación del impuesto predial.
- Aumentar la recaudación de contribuciones locales, con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales.
- Dejar totalmente el Sistema Registral de Libros, por otro más ágil y moderno, como es el folio real electrónico. Con ello se optimizaría la función registral y se generaría mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo archivo contendría toda la información registral de una propiedad con todos sus movimientos y afectaciones.



En consecuencia, el periodo de la investigación comprende el análisis y evaluación que como avance en la modernización, se ha tenido de 2011 a 2014 en el Estado de México y sus dos órdenes de gobierno estatal y municipal de acuerdo a los sistemas del Catastro y Registro Público de la Propiedad.

La realidad actual del tráfico inmobiliario ha superado las formas de gestión en la administración pública estatal y municipal y en este caso, la importancia de la vinculación de los sistemas registrales y catastrales que comprende tanto la normatividad donde descansan los derechos a la propiedad, el respaldo documental, en congruencia con las características físicas, y límites de la propiedad.

La importancia de analizar y evaluar el avance en la digitalización y por ende vinculación en el Estado de México, los problemas del orden estatal y municipal en el tráfico inmobiliario; responde a la necesidad social de homologar la información común para el Catastro y Registro Público de la Propiedad y que es de interés de los propietarios o de aquellos que requieren de la transmisión de la propiedad.

Son elementos fundamentales y de administración pública esencialmente la clave catastral y el folio real electrónico, de los bienes raíces, que son la base de la determinación del impuesto predial. Atender la problemática en los Procesos y Sistemas de Información resulta de orden público para la certeza y seguridad jurídica del gobernado, al determinarse el impuesto predial, contribución municipal con un servicio público automatizado.

En este sentido, los diversos ordenamientos jurídicos que norman el Registro Público de la Propiedad son de carácter sustantivo o adjetivo. Para estos fines, es conveniente advertir que, el Código Civil instituye el Registro Público de la Propiedad y en capítulo expreso señala los aspectos fundamentales, característicos de su actividad; no obstante, como el quehacer registral abarca un universo complejo de operaciones y actos, objeto de inscripción, tiene su fuente directa e inmediata en las diversas instituciones reguladas por el propio Código Civil, en los Títulos y Operaciones de Crédito, y en muchos otros cuerpos legales, de acuerdo con el tipo de operación de que se trate, razón por la cual la parte sustantiva del Derecho Registral esta en el mencionado Código Civil, en cuanto a su regulación, mismo que delega en el Reglamento de la Ley Registral del Estado de México, no solo su organización, sino también el procedimiento para el cumplimiento de su objetivo y fines.





Subrayando que se trata en éste análisis de estudio del derecho de las cosas o derechos reales, refiriéndose a todas aquellas cuestiones relativas a la clasificación de los bienes, los tipos de poderes ejercidos sobre estos, los distintos tipos de derechos que sobre los bienes se detectan, el patrimonio en general, y los modos de enajenación, uso y posesión.

Por otra parte, también de orden público es la labor catastral, es una consecuencia como tantas de la actividad humana, y en el caso de la administración pública donde existen diferentes ordenamientos y criterios que no están lo suficientemente unificados.

En la investigación resulta de gran importancia el enfoque cuantitativo que permita conocer el estado de la modernización en ambos órdenes de gobierno, analizando la problemática de la gestión del impuesto predial e identificando: a) el desarrollo del Catastro y las contribuciones, b) al Catastro como sistema de información e instrumento recaudatorio y c) la vinculación entre Catastro y Registro Público de la Propiedad, basada en procesos automatizados en un programa de modernización. Con apoyo en las técnicas y métodos de la organización en la administración pública y tanto de procesos como de sistemas.

En consecuencia al precisar que el Registro Público de la Propiedad es competencia del orden estatal y la asignación de claves catastrales como la actualización, corresponde al orden municipal, la problemática en la administración pública y para fines de atender el servicio público en ambos órdenes de gobierno consiste fundamentalmente en que las bases de datos son independientes y para determinar el impuesto predial que es de carácter municipal, necesita el intercambio de información estratégica, y electrónicamente no se encuentran vinculados, por tanto genera discrepancias porque no se actualiza de manera simultánea la información del tráfico inmobiliario.

Lo anterior ocasiona incertidumbre jurídica debido a las inconsistencias del registro estatal y Catastro municipal en los datos relativos al inmueble (ubicación, características, colindancias, propietarios) por ende, en la determinación del impuesto predial, ya que éste se basa en la información catastral.

Mientras que en el Registro Público hay avance en la digitalización registral de los inmuebles, que permite el registro en forma electrónica dejando el de los libros, en el Catastro el proceso de modernización es más lento ante el número de predios, por lo que dificulta armonizar la información.



En este contexto, es de vital importancia para la sociedad la correcta congruencia en la información del Registro Público de la Propiedad que no conoce de manera simultánea los datos sobre la situación física del predio, como área, linderos, medidas perimétricas y ubicación, porque el documento que le sirve de verificación es el último comprobante del pago del impuesto predial que al cambiar de propietario ya no hay congruencia con el nuevo, asimismo en el Catastro sólo tiene los últimos datos de la clave catastral pero desconoce que hay nuevo propietario, por lo que está limitado para determinar sus actos administrativos, derechos, y fiscalizar el cumplimiento de la tributación.

En consecuencia debe existir una congruencia en la información que al efecto se considera para determinar las bases tanto catastral y registral, sin embargo por tratarse de competencia estatal y municipal se presenta la problemática de la autonomía hacendaria, discrepancia en los sistemas y procesos informáticos, mientras que en uno es un avance importante derivado de la modernización, en otra es el atraso donde no sólo es trabajo de campo, geográfico, mediciones ó actualización de valores, sino la lentitud e inseguridad jurídica en las bases de datos en donde se almacena la información para la coordinación en las citadas materias.

Las problemáticas antes mencionadas, son objeto de planteamientos tanto a nivel federal, estatal y municipal en los propios planes de desarrollo vigentes, en aras de un ordenamiento territorial.

Objetivo de la investigación

Abordar el tema de las contribuciones locales como en el caso del impuesto predial, inspira a una investigación que comprende desde los valores catastrales hasta el registro de la propiedad ante las autoridades estatales.

De importancia resulta el ordenamiento territorial destinado para la propiedad privada que con sus diversos matices y uso de suelo nos lleva a las características físicas de las propiedades que deben tener un fundamento jurídico, para salvaguardar los derechos de los propietarios.

Es por ello que el objetivo de la investigación obedece a la estrecha relación que existe entre el registro de las claves catastrales de los predios con el Registro Público de la Propiedad, por lo que merece estudiarse conjuntamente.





Aportación relevante al campo de la administración pública

La aportación de la investigación al campo de la administración pública, consiste en la producción de conocimiento relevante desde el ángulo de la reflexión teórica y la generación del conocimiento aplicado, los cuales se relacionan con la hipótesis trabajada. Ello implica que es un tipo de conocimiento que enriquece a la disciplina de la administración pública, con base en las exigencias de los estudios de doctorado.

Por ello, considerando la utilidad para la administración pública de concentrar los elementos que conforman los procedimientos técnicos y jurídicos de la propiedad privada, atendiendo a las bases de Catastro y Registro Público de la Propiedad, la investigación ofrece el estudio que representa en los órdenes de gobierno estatal y municipal una atención de orden, metodología y congruencia en la información, para evitar la discrepancia en los sistemas y procesos informáticos, que permita garantizar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legalidad en la determinación del impuesto predial, optimizando el uso de las herramientas tecnológicas que ayudan a la modernización a través de la digitalización y por ende reduce los tiempos de atención a los trámites administrativos.

Estructura de la investigación

En el primer capítulo, comprende el territorio entendido como un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades, el espacio dentro del cual se ejerce las facultades estatales y municipales, donde interactúan con los gobernados a través de ese espacio físico. Asimismo se centra la atención en la propiedad y la distribución del territorio nacional, la forma en que el desarrollo urbano a creado polígonos a través de las áreas homogéneas en base al tipo de orografía, fundamentalmente, el uso del suelo.

En el segundo capítulo, se expone al Catastro como sistema de información, sus objetivos, el análisis de los sistemas catastral y predial, así como de la recaudación automatizada, se trata el mantenimiento de la información y actualización de valores catastrales, lo cual nos permitirá entender al Catastro como un instrumento recaudatorio y relacionarlo con la realidad social, entendiendo los diversos tipos de propiedad (originaria, derivada y social), lo cual permite la división del territorio nacional recaudatorio.





En el tercer capítulo, se aborda la función registral de la propiedad con los elementos necesarios para el procedimiento registral, y ofrecer el gobierno estatal la garantía de la seguridad y certeza jurídica en el tráfico inmobiliario. La normatividad aplicable que contiene los principios fundamentales que regulan la actividad registral de la función administrativa, así como la conservación y mantenimiento de diversos hechos, actos, documentos, personas y derechos en un asiento público.

En el cuarto capítulo se presentan los antecedentes de la modernización, observando la realidad actual de la administración pública estatal y municipal, tomando importancia relevante la administración urbana territorial para el desarrollo de las mejores condiciones de la existencia humana, en este contexto resulta de suma importancia el conocimiento del Catastro y del Registro Público de la Propiedad, de los derechos de las personas tanto físicas como morales o jurídico colectivas y derechos reales, es decir sobre las cosas, así como el tema de las contribuciones especialmente el impuesto predial. Se examina el desarrollo que ha tenido el Catastro en los últimos años, la utilidad que representa para los gobiernos la constante actualización de los procesos y sistemas que convergen tanto material como jurídicamente, destacando las mejores prácticas catastrales y registrales a nivel nacional e internacional a fin de destacar lo que han aportado en las políticas públicas.

En el quinto capítulo, analizamos la problemática de gestión del impuesto predial en el Estado de México, precisando con el apoyo de la tecnología la evolución que ésta ha tenido como herramienta fundamental en los sistemas informáticos del Catastro y del Registro Público de la Propiedad. Por otra parte centramos la atención en la convergencia digital para la validación de los sistemas en los órdenes de gobierno estatal y municipal en principio con los trabajos en la operación y las dificultades para vincularlos sin pasar por alto la normatividad que a cada uno corresponde.



CAPÍTULO I



EL TERRITORIO Y LA PROPIEDAD



1.1. El Territorio

El territorio no es solamente el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. Es un elemento geográfico de integración nacional que a través de diversas causas o circunstancias dentro de él actúan sobre las comunidades.

En este sentido Burgoa precisa: “el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium, citando a Burdeau G., quien afirma: “es un cuadro de competencia y un medio de acción”; como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad -territorialidad- fuera del cual carecen de eficacia normativa -extraterritorialidad-, como medio de acción del Estado, el territorio es un “instrumento del poder”, puesto que “quien tiene el suelo tiene el habitante”, siendo “más fácil vigilar y constreñir a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que viven”. “Cuando el hombre no puede escapar a la acción de los gobernantes sino abandonando la tierra que le nutre, su vulnerabilidad se vuelve más grande.” “Los trabajos públicos, la reglamentación de la propiedad inmueble, la explotación de las riquezas naturales, y aún el arreglo del poder conforme a su repartición entre centros locales, implican la utilización del territorio (Burgoa 1995:160).”

Burgoa citando a J. Pellines afirma: “Entre el Estado y el territorio hay, pues, una relación de imperium mas no de dominium, lo que significa que la entidad estatal no es dueña o propietaria del espacio territorial, es decir, no ejerce sobre éste un “derecho real, dentro de la concepción jurídica civilista, o sea, como equivalente a “propiedad”, ya que en todo caso se trataría de un “derecho real institucional” como la califica Burdeau siguiendo a J. Dabin. “El Estado, dice, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué despreciar este medio que le es propio para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional (Burgoa 1995:161).”

En este contexto se infiere que dentro del Estado hay dos grandes tipos de dominio o propiedad, el estatal y el privado que comprenden los bienes que pertenecen a las personas físicas o morales, así como a las entidades sociales o socio-económicas que existan y operen dentro del mismo Estado.



Ahora bien, en la estructura federativa de un Estado existen dos esferas dentro de las que ejerce su poder, al través de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, es decir en la administración pública, la esfera federal y la de las entidades federadas, estas esferas no se demarcan territorialmente sino por la materia en relación con la cual las mismas funciones se ejercitan.

Dentro del territorio que pertenece a cada Estado miembro, señala Burgoa “...existen dos ámbitos competenciales, el federal y el local, extendiéndose el primero a todo el espacio formado por el conjunto de las circunscripciones territoriales de las entidades federadas. Ello implica, por ende, que al territorio de un estado federal se le denomine también “territorio nacional” por ser el asiento físico de toda la nación independientemente de las porciones espaciales que dentro de él se imputen jurídicamente a las entidades federativas (Burgoa 1995:163-164).”

Para poder entrar en materia, debemos partir del análisis de los tres primeros párrafos del artículo 27 de la Constitución Federal:

La propiedad de las aguas y territorios comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán ser por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

1.1 Mapa de México (Límites del Territorio Nacional)



Fuente: INEGI. Marco Geostadístico Nacional 2010.



1.2 La Propiedad

Se cree que el concepto de propiedad es muy antiguo. Las sociedades primitivas solían compartir ciertos derechos de propiedad, como el derecho a cazar o pescar en un determinado lugar. Aunque existía cierta propiedad personal, como las armas o los utensilios de cocina, parece ser que la propiedad real era común.

La tierra no empezó a considerarse como propiedad privada de personas hasta después de la Edad Media bajo el sistema feudal, la tierra podía ocuparse pero no se tenía la propiedad, en el sentido moderno de propiedad, tan sólo los monarcas y la iglesia poseían la tierra.

La propiedad privada son los derechos de las personas y empresas de obtener, poseer, controlar, emplear, disponer de, y dejar en herencia tierra, capital, cosas y otras formas de propiedad; es diferente de la propiedad pública que se refiere a bienes propiedad del estado, comunidad o gobierno y no de individuos o entidades empresarias.

El concepto de propiedad ha ido sufriendo modificaciones a lo largo de la historia, a finales del siglo XVIII, durante la revolución industrial, la propiedad privada surgió como la forma predominante de propiedad en el ámbito de la producción y las tierras desplazando a la propiedad feudal, gremios, sistemas de talleres de trabajo y producción artesanal.

Al respecto Locke al abordar el tema de la propiedad señala: "...45. Así el trabajo en los comienzos, confirió un derecho de propiedad a quienquiera que gustara de valerse de él sobre el bien común; y este siguió siendo por largo tiempo la parte muchísimo mayor, y es todavía más vasta que aquellas de que se sirve la humanidad. Los hombres, al principio en su mayor copia, contentábanse con aquello que la no ayudada naturaleza ofrecía a sus necesidades; pero después, en algunos pasajes del mundo, donde el aumento de gentes y existencias, con el uso del dinero, había hecho que la tierra escaseara y consiguiera por ello algún valor, las diversas comunidades establecieron los límites de sus distintos territorios y mediante leyes regularon entre ellas las propiedades de los miembros particulares de su sociedad, y así, por convenio y acuerdo, establecieron la propiedad que el trabajo y la industria empezaron. Y las ligas hechas entre diversos Estados y Reinos expresa o tácitamente, renunciando a toda reclamación y derecho sobre las tierras poseídas por la otra parte, abandonaron por común consentimiento sus pretensiones al derecho natural común que inicialmente tuvieron sobre dichos países; y de esta suerte, por positivo acuerdo entre sí establecieron la





propiedad en distintas partes del mundo; más con todo existían todavía grandes extensiones de tierra no descubiertas cuyos habitantes, por no haberse unido al resto de la humanidad en el consentimiento del uso de su moneda común, dejaron sin cultivar y en mayor abundancia que las gentes que en ella moran o utilizarlas puedan, y así siguen tenidas en común, cosas que rara vez se produce entre las partes de humanidad que asintió el uso del dinero (Locke 1980:50).”

La moderna economía institucional, señala Douglas C. North “comienza con dos premisas: 1) que el marco teórico debería ser capaz de integrar la teoría neoclásica con un análisis acerca del modo en que las instituciones modifican el conjunto de opiniones a las que pueden acceder los seres humanos, y 2) que este marco debe ser construido tomando en cuenta las determinantes básicas de las instituciones, de manera que no sólo se pueda definir el conjunto de opciones que realmente están disponibles en un momento determinado, sino también analizar la forma en que las instituciones cambian y por lo tanto alteran este conjunto disponible a lo largo del tiempo.

Este conjunto de opciones especificado por la nueva economía institucional es, al mismo tiempo, más amplio y más estrecho que el concebido en la teoría neoclásica tradicional. Es más estrecho porque las instituciones definen un conjunto limitado de posibles alternativas en un momento dado en una sociedad.

Este conjunto limitado de alternativas está formado por la estructura de las reglas de decisión política y por los derechos de propiedad, así como también por las normas de comportamiento que limitan las alternativas de las que disponen las personas. Es más amplio que el conjunto de operaciones tradicionales, porque incluye las múltiples dimensiones que caracterizan a los bienes y servicios y a la actuación de los agentes, en contraste con el rango bidimensional de la teoría de los precios, que examina sólo precio y cantidad; y porque abarca un concepto de funciones de utilidad más amplio que la tradicional función de utilidad neoclásica.

Debido a que la nueva economía institucional es en su base un estudio contractual, tanto político como económico, provee un puente entre teoría y observación. En el mundo real los contratos específicos incluidos en casos legales, reglas de decisión política y derechos de propiedad son los ladrillos básicos, esto es, son el conjunto de observaciones que pueden someterse a análisis. La teoría utiliza estas observaciones para proveer una comprensión de los procedimientos institucionales y un análisis del cambio institucional.





...si se han de hacer afirmaciones normativas acerca de políticas públicas, estas deben estar basadas en una teoría positiva sólida que puede sacar conclusiones respecto de las consecuencias de los distintos tipos de políticas... (Douglas 1990).”

Dice Douglas: “... Me parece que los otros trabajos adolecen de una o más de las siguientes dificultades: 1) Visualizar al gobierno desde el punto de vista de la búsqueda de renta, es decir que gobernar sería simplemente una actividad extorsionista. El dilema proviene de una escuela tradicional de elección pública que continúa viendo al gobierno nada más que como un mecanismo para la redistribución del ingreso y que implícitamente utiliza un modelo de cero costo de transacciones para medir la cuantía de la búsqueda de renta. Este punto está ciertamente en conflicto directo con la literatura sobre derechos de propiedad que reconoce que la delimitación y la defensa de los derechos de propiedad por parte del gobierno es la base de esos derechos de propiedad eficientes, y consecuentemente, del crecimiento económico. 2) No provee ningún análisis explícito de los costos de transacción ni de la forma en que han influido sobre las estructuras que los autores intentan definir y especificar. Sin una base explícita de costos de transacción para las instituciones que analizan o examinan los argumentos son *ad hoc* o simplemente faltos de contenido. 3) Frecuentemente son deficientes en sus análisis de la estructura política y de las consecuencias de políticas o en su explicación de por qué esas políticas que produjeron los tipos de políticas que describen. 4) Casi todos los trabajos contienen una gran cantidad de teoría implícita.

Citando a Coase, señala: “...Es perfectamente posible asignar eficiencia a una serie de derechos de propiedad, y si su observación es de costo cero se producirían esas consecuencias, pero el hecho es que no hay un conjunto de reglas que por sí mismas garanticen que lograron mercados eficientes. Los mercados eficientes requieren un gobierno que no sólo especifique y haga cumplir una serie de derechos de propiedad sino que también disminuye los costos de transacción y que opere dentro de un marco de actitud hacia la honestidad, la integridad, la rectitud y la justicia que haga posible disminuir los costos de transacción por unidad de intercambio (Douglas 1990).”

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicten el interés público, así como de regular el beneficio social al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de





su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos urbanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fenómeno de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas del medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

1.2.1 Propiedad originaria

No todos los bienes son objeto de apropiación bajo la forma de propiedad privada, ya que hay cierto tipo de bienes que corresponden al dominio directo de la Nación o que son propiedad de esta y que son susceptibles de ser apropiados por los particulares, como por ejemplo minerales en general, recursos hidráulicos, es decir con potestad de ejercer actos de dominio sobre ellos.

La Propiedad Originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, dominio que, siendo distinto a la de los particulares, se trata entonces de un poder público.

El artículo 27 Constitucional, en su primer párrafo, dispone que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

El artículo 42, en su fracción I, de la Constitución Federal establece que: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación”, es decir, el de los Estados, y la Ciudad de México.

Ahora bien, por disposición constitucional el dominio directo y la propiedad de la nación son bienes inalienables e imprescriptibles lo cual significa que están



fuera del comercio estando sujetos a las decisiones que respecto de ellos adopte el Poder Público. Sin embargo, el propio artículo 27 Constitucional admite que la explotación, uso o aprovechamiento de estos bienes puede ser transferida a particulares mediante concesiones otorgadas.

La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde a la nación (art. 27 Constitucional). La Revolución francesa fue trascendental en la historia del mundo; sin ella no hubiera surgido la concepción de Estado que tenemos actualmente.

A partir de dicho movimiento revolucionario, la propiedad fue adjudicada directamente a la nación, como lo supo expresar correctamente el Constituyente de 1917 en nuestro país, en el momento de redactar el artículo 27 de la Constitución de 1917 y adjudicarle la propiedad originaria de las tierras y aguas a la nación.

Al respecto señala Esquivel: “No debe tomarse el primer párrafo del artículo 27 Constitucional como una disposición de carácter socialista, en el cual se interpretaría que toda propiedad privada le pertenece originalmente a la nación. La interpretación doctrinaria consiste en otorgar un derecho real a la nación sobre su territorio nacional, pero eso no significa que la propiedad de los bienes muebles o de las cosas transformadas por la fuerza humana de trabajo, sea forzosamente de la Nación (Esquivel 2012:321).”

1.2.2 Propiedad derivada

La propiedad originaria que le pertenece a la nación puede ser transmitida a los particulares para constituir la propiedad privada. Así lo señala el párrafo primero del artículo 27 Constitucional.

Debemos interpretar ampliamente esta disposición; no significa que la nación se haya despojado de su propiedad original; al contrario, es una disposición de carácter jurídico en la que debemos entender a la nación como causante y a los individuos como causahabientes. La nación traslada el dominio de las tierras y aguas a los particulares para constituir la propiedad privada, no a manera de contrato, si por el contenido de la ley.

Esta transmisión de propiedad que hace la nación hacia los particulares no debemos entenderla como una conducta instantánea, histórica o declarativa; guarda en sí un fuerte contenido jurídico que se encuentra en algunas materias del derecho como el derecho administrativo, civil, notarial, registral y ecológico.





El traslado de dominio que hace la nación hacia los particulares no es una conducta instantánea ya consumada; sostenemos que dicho acto jurídico lo hace la nación todavía, de manera continua y permanente.

1.2.3 Propiedad Social

Algunos aspectos del sistema agrario mexicano, concretamente el concepto de propiedad comunal, tienen antecedentes desde la época prehispánica, (calpulli azteca) u organizaciones similares en la cultura maya. En las poblaciones agrícolas de Mesoamérica se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las que se daban en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

Durante la Colonia el concepto de posesión comunal fue asimilado al marco jurídico español. La Corona concedió mercedes de tierras a los indígenas, y con esto sentó las bases históricas de las dos formas de la propiedad social: ejido y comunidad agraria. El primero es un término introducido por los españoles, pero vinculado a la forma comunal de explotación prehispánica, tanto en la dotación para pueblos ya establecidos, como otros que se formaron reubicando indígenas, denominados reducciones.

La propiedad comunal sobrevivió hasta nuestros días, a pesar de que en la segunda mitad del siglo XIX, con el liberalismo, los poblados sufrieron enormes despojos. La comunidad agraria, como concepto, se relaciona con este proceso histórico, pues se define como las tierras que fueron reconocidas o restituidas y de las que se tiene posesión desde tiempo inmemorial. Incluso algunos poblados pueden rastrearse hasta la Colonia, cuando fueron reconocidos por la Corona o formados como reducciones.

Como resultado de la Revolución se buscó un marco legal que permitiera un régimen de propiedad justo. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue un primer paso importante, si bien se enfocó más a la restitución que a la dotación, además de no apoyar el carácter comunal de las tierras restituidas a ejidos y comunidades. Dos años después, la Constitución consagró en su artículo 27 los principios que rigen la existencia y funcionamiento de los núcleos agrarios, con un espíritu que privilegiaba el interés social por encima del individual, a diferencia de su antecesor de 1857.

El INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) refiere que “El marco legal reformado en 1992 (artículo 27 y Ley Agraria respectiva) reconoce tres





formas de propiedad de tierras y aguas: pública, privada y social; ésta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias).

- *Ejido*: es la porción de tierras, bosques o aguas que el gobierno entregó a un núcleo de población campesina para su explotación. Las tierras ejidales son inembargables, imprescriptibles e inalienables.
- *Comunidad*: es el núcleo de población formado por el conjunto de tierras, bosques y aguas que fueron reconocidos o restituidos a dicha comunidad, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales. La legislación correspondiente contempla como autoridades u órganos de los núcleos agrarios a la Asamblea, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia.
- *Asamblea*: es el órgano supremo del núcleo agrario y en ella participan todos los ejidatarios o comuneros.
- *Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales*: órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de la representación y la gestión administrativa. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero.
- *Consejo de Vigilancia*: órgano encargado de vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los aspectos legales, lo dispuesto por el reglamento interno y a los acuerdos de la Asamblea; también revisa las cuentas y operaciones del Comisariado. Está integrado por un presidente y dos secretarios, o bien por un presidente, un secretario y un tesorero (INEGI 2002).”

En cuanto a su estructura territorial, el núcleo agrario está compuesto por uno o varios polígonos ejidales o comunales. Se define como polígono ejidal o comunal a los linderos y superficies correspondientes a cada acción agraria o conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotaron tierras a un núcleo agrario. La ubicación de los polígonos puede presentarse en un mismo estado y municipio o en varios de éstos. Los polígonos pueden estar separados físicamente y constituir unidades geográficas un tanto independientes.

1.3 El desarrollo urbano, Catastro y realidad social.

Para relacionar el Catastro y la realidad social, son precisos conocimientos previos en la legislación de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ecología, agraria y en construcciones.





En este contexto es importante mencionar que al igual que el Derecho Catastral y el Derecho Agrario encontramos las fuentes de ambos derechos en: La Constitución, leyes, decretos, tratados y convenios internacionales y en algunos casos en la costumbre, pues estas ramas del derecho tienen la peculiaridad que las personas han fundamentado el derecho sobre la tierra en las herencias que han sido trasladadas de generación en generación, sin necesidad de un título legal o documento similar.

El Derecho Agrario relacionado con el Derecho Civil en aspectos concretos sobre los procesos de la tenencia de la tierra y respecto del Derecho Catastral nacen de una serie de factores de carácter económico, social, político y jurídico, en virtud de la necesidad de otorgar certeza jurídica a los propietarios y poseedores de predios.

El régimen de propiedad define las reglas de apropiación de los bienes, determina los alcances y límites para ejercer el control sobre los bienes apropiables, y las condiciones de circulación y transferencia de los bienes de unas manos a otras, así como los incentivos o inhibiciones para su explotación y por tanto, las condiciones de existencia y funcionamiento del mercado.

En buena medida, el régimen de propiedad existente en una sociedad determina el equilibrio de fuerzas que está en la base de todo Estado, por ello las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades.

En este contexto Matas dice: “Cualquier administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean estas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresa públicas) o no departamentos centrales pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno este configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores. Por ejemplo, un ayuntamiento es una organización pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización (Matas 1998:82).”

Como describe Díaz, D. “sobre la base del concepto de propiedad originaria de la Nación, se implantó un régimen completo de asignación central de los recursos apropiables. Se establecieron así formas patrimoniales como derechos





derivados de la titularidad originaria, a saber: la propiedad privada, la propiedad comunal, la propiedad ejidal y el dominio directo propiedad de la Nación. Todas estas vertientes de organización de los derechos de apropiación encuentran apoyo en la potestad primigenia de la Nación, que funciona como factor de legitimación para el régimen plurimorfo que contiene la Constitución (Díaz. D. 2000:130-131).

1.3.1 Desde el punto de vista del tipo de propiedad

La propiedad originaria es de la nación y se transmite a los particulares para constituir la propiedad privada, entendiendo por esta forma de propiedad la regulada por el derecho civil y por el derecho agrario.

De conformidad con lo anterior, tenemos tres tipos de propiedades: la propiedad pública, cuyo titular es la nación por conducto del poder ejecutivo y está regulada por diversas leyes de carácter administrativo, tales como la Ley de Bienes Nacionales, donde se reconocen bienes de dominio público y bienes de dominio privado; la propiedad privada, que puede ser propiedad social o propiedad privada en sentido estricto; y la propiedad privada social, de los ejidos o comunidades, que se regula a través de la legislación agraria; la propiedad privada, en sentido estricto, se encuentra regulada por el derecho civil.

Serna sostiene que: “Una de las consecuencias de la propiedad originaria, es que define el carácter derivado de las diversas formas de apropiación de bienes permitidos por el sistema jurídico mexicano. Es decir la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social, derivan y están sujetas a la noción de propiedad originaria que corresponde a la Nación. En relación con la propiedad privada este carácter derivado queda claro si se revisa la última frase del primer párrafo del artículo 27 Constitucional, en virtud del cual se establece que la Nación tiene el derecho de transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que son de su propiedad originaria constituyendo así la propiedad privada. Citando a Ignacio Burgoa, habla de la propiedad privada como derecho público subjetivo (oponible por los particulares ante el Estado), y como derecho subjetivo civil (oponible entre las personas colocadas en el plano de gobernados o sujetos de derecho privado) (Serna 2005:15-16).”

Como queda visto, el estudio del territorio tiene distintas perspectivas, una jurídica de la propiedad, otra de tipo geográfico-político, la ecología y la demográfica.





Las cuatro formas de territorio pueden convivir en una sola porción territorial, pero no puede originarse de manera espontánea; su existencia se encuentra regularizada y limitada por el derecho.

Al estado, por conducto del Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal, corresponde ordenar el territorio, hacer que su crecimiento sea totalmente planeado, satisfacer los bienes, obras y servicios públicos que requieran sus habitantes económicas e industriales; el crecimiento de los centros de población deben ser de manera ordenada; sin incurrir en el caos.

Ante este escenario de la acción municipal, Doguer sostiene: "... implica también nuevas políticas de financiamiento; en principio, la suficiencia financiera. La proporción de fondos públicos administrativos por ese principio debe ser aumentada, dándole prioridad al fortalecimiento de los recursos propios e incremento su participación en los recursos estatales y regionales. Junto con lo anterior deberá mejorarse e innovarse la gestión de recursos mediante el fortalecimiento de la institución presupuestaria y de las capacidades de administración de la misma. La realización de esta labor requiere una administración municipal competente, con la capacidad autoorganizativa, para la construcción de una cultura de gestión de lo público caracterizada por la transparencia, el fácil acceso a los servicios públicos, la participación y la responsabilidad en los procesos y procedimientos. Una administración que establezca condiciones de empleo y oportunidades de capacitación a sus empleados, de tal manera que permitan atractivas perspectivas de carrera en el gobierno municipal (Doguer 2004:311)."

Los municipios deben tener potestad presupuestaria propia para definir cuantitativamente el alcance de sus propuestas políticas, sociales, económicas y culturales. Es deseable que participen de manera creciente en gasto público total.

Asimismo, deberán tener la capacidad de configurar los recursos de su sistema financiero; la potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extra tributarios integrantes de su hacienda, y disponer de suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del Estado y por su participación en los ingresos totales mediante mecanismos automáticos e innovadores de responsabilidad y solidaridad.

En este contexto la propiedad privada es un presupuesto necesario para la operación y el crecimiento de toda economía de mercado, es perfectamente compatible con regímenes regulatorios diseñados por los Estados para alcanzar objetivos diversos. Lo esencial en la administración pública es crear reglas claras



relativas a los alcances y límites de los distintos tipos de propiedad, así como respecto de los márgenes dentro de los cuales pueden darse intervenciones estatales validas.

En este contexto es de resaltar que la propiedad privada tiene modalidades a las que hace referencia el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere que la Nación impone a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; dichas modalidades debemos entenderlas como aquellas limitaciones que la propia constitución y las demás leyes imponen a los individuos en el ejercicio de su derecho real de propiedad privada.

1.4 Territorio y Orografía

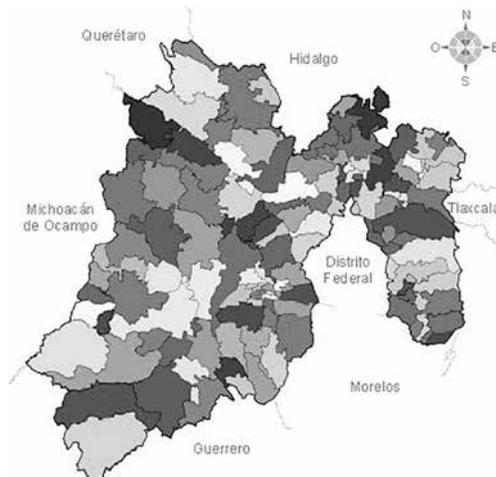
De lo anterior tenemos que de las entidades federativas, en el Estado de México, el espacio territorial se grafica de la siguiente forma:

El Estado de México tiene una extensión de 22 351 kilómetros cuadrados (Km²), por ello ocupa el lugar 25 a nivel nacional. De acuerdo al último censo nacional del (INEGI 2010) hay 3 687 193 viviendas particulares.

División municipal

Al 2010, el Estado de México está dividido en 125 municipios.

1.4.1 Mapa Estado de México





En este orden de ideas, es importante abordar el tema relativo a la orografía del Estado de México, para delimitar el tipo de suelo, su clasificación y uso del mismo.

1.4.2 Fotografías: Población Urbana y Rural

87 % de la población
es urbana



13 %
rural



El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta el **Atlas Agropecuario de México (2012)**, como un producto más de divulgación de los resultados definitivos del **VIII Censo Agropecuario 2007**. En el cual se señala que: La unidad de producción es el conjunto formado por los terrenos, con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural o con actividad agropecuaria en el área urbana, ubicados en un mismo municipio; los animales que se posean o críen por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo, independientemente del lugar donde se encuentren; así como los equipos, maquinarias y vehículos destinados a las actividades agrícolas, pecuarias o forestales; siempre que durante el periodo de marzo a septiembre de 2007, todo esto se haya manejado bajo una misma administración.

1.4.3 Tenencia sobre la tierra

En la entidad, 51.1% (650 mil hectáreas) de la superficie de las unidades de producción es ejidal, 38.1% (485 mil) de propiedad privada, 10.5% (133 mil) comunal y 0.3% (4 mil hectáreas) pública.

1.4.4 Orografía

La entidad se ubica en la parte sur de la altiplanicie meridional mexicana, en una de las regiones más elevadas del país; la altitud en las cabeceras municipales fluctúa entre 1,330 y 2,800 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) Se caracteriza por la presencia de zonas montañosas, valles, lomeríos y llanuras. Predominan las sierras y lomeríos que ocupan el 76.08% del territorio estatal; el 23.92% corresponde a las llanuras y valles.





Casi tres cuartas partes de la superficie estatal corresponden a la provincia fisiográfica denominada Eje Volcánico y el resto a la Sierra Madre del Sur. Al oriente destacan las sierras de Río Frío y Nevada, donde sobresalen los volcanes Iztaccíhuatl con 5,386 m.s.n.m. y el Popocatepetl con 5,452 m.s.n.m., en los límites con los estados de Puebla y Morelos.

Entre los Estados de México y Michoacán, se presentan elevaciones como las Sierras de Tlalpujahua y Carimangacho; al sur poniente se localiza la Sierra de Valle de Bravo. En la porción sur, se encuentran las Sierras de Temascaltepec, Hospital, Nanchititla, Goleta y Zacualpan, que hacen de esta zona la más accidentada con gran cantidad de elevaciones y montículos integrados a las grandes serranías.

Las Sierras de Monte Alto y las Cruces dan lugar a los valles denominados Cuautitlán-Texcoco (junto con el Distrito Federal forma parte del Valle de México, con una extensión de 8,114 km²) y Valle de Toluca (con una superficie de 4,500 km²).

En el Valle Cuautitlán-Texcoco el relieve es básicamente plano, dominando la llanura lacustre con una altura promedio de 2,240 m.s.n.m., la cual se interrumpe por algunas elevaciones como la Sierra de Guadalupe, localizada al norte del Distrito Federal y la de Santa Catarina, al sur poniente de esa entidad.

El Valle de Toluca se caracteriza por tener un relieve de llanuras, lomeríos y cañadas, con algunas elevaciones de origen volcánico como el Nevado de Toluca, con una altura de 4,680 m.s.n.m. y ubicado a 22 kilómetros al sur poniente de la capital del Estado de México.

1.4.5 Geología

Como ya se ha señalado, el Estado de México comprende dos provincias fisiográficas: el Eje Volcánico que abarca la mayor parte de su territorio y la Sierra Madre del Sur. Por ello, está constituido en su mayor parte por rocas volcánicas, depósitos sedimentarios fluviales y lacustres en las porciones centro, norte y oeste que ocupan el 70% de la superficie estatal. Desde el punto de vista estructural, destacan los sistemas de fallas geológicas normales en el Valle de Toluca, la zona de Ixtlahuaca - Perales y la falla Tixmadejé - Acambay en el municipio de Acambay.





1.4.6 Edafología

Las condiciones geológicas, topográficas y climáticas del Estado de México propician una gran diversidad de suelos, los cuales están representados por 13 de los 38 grupos edáficos. En la mitad del territorio estatal (55.8%), se presentan suelos de los grupos feozem, andosol y regosol. El resto de la superficie corresponde a otros 10 grupos edáficos, lo cual indica gran diversidad de suelos y por consecuencia complejidad para su manejo.

Los suelos de tipo feozem, que se caracterizan por ser aptos para la agricultura, se localizan principalmente en los Valles de Cuautitlán-Texcoco y de Toluca. Los suelos de tipo andosol, derivados de cenizas volcánicas, son altamente susceptibles a erosionarse y poco aptos para uso agrícola. Se localizan en áreas volcánicas como las sierras de Monte Alto, las Cruces, Nevado de Toluca, Valle de Bravo y Carimangacho. Los suelos de tipo regosol, formados por materiales sueltos diferentes del aluvial, son con frecuencia pedregosos, su aptitud para la agricultura es moderada y se encuentran en zonas de montaña y lomeríos, como es el caso de las porciones al sur de las regiones de Texcoco y Tejupilco. Este tipo de suelo es colapsable al igual que los andosoles.

1.4.7 Hidrología

El Estado de México se caracteriza por formar parte de las tres regiones hidrológicas más importantes del país, tanto por su extensión, como por la concentración de población y actividades económicas que presentan. Dichas regiones son: Pánuco, Lerma-Chapala-Santiago y Balsas.

La región del Pánuco, comprende una sola cuenca, que cubre la porción norte y oriente del Estado y presenta abundantes recursos, en la actualidad seriamente afectados, como los lagos de Texcoco y Chalco. En esta región aún existen corrientes perennes, como también intermitentes. Las principales son: el río Cuautitlán, localizado al norte de la Ciudad de México; el río Salado, al norte de la Laguna de Zumpango; Los Órganos, situado en los municipios de Tepetlaoxtoc y Otumba, y el Ñadó, situado en la porción noroeste del Estado.

La región del Lerma-Chapala-Santiago, cubre la porción centro occidente del Estado, con una superficie de 539,545 hectáreas. El Río Lerma nace en el municipio de Almoloya del Río, desde donde sigue un trayecto de 178 Km., en un curso predominante hacia el noroeste, hasta el municipio de Temascalcingo.





Su cauce sigue por varios estados de la República hasta desembocar, con el nombre de Santiago, en el Océano Pacífico.

La región del Balsas, se localiza en la zona sur del territorio, ocupando una superficie de 957,154 hectáreas. Se ubica sobre las áreas de Valle de Bravo y Coatepec Harinas, y en pequeños sectores al oriente del Estado. A diferencia de las otras dos cuencas, se distingue porque se sitúa sobre terrenos montañosos y pequeños valles.

1.4.8 Usos del suelo

El Estado de México se distingue porque la variedad y desarrollo de las actividades económicas, en interacción con los asentamientos humanos, han originado una compleja distribución de usos del suelo, recurso que constituye un elemento estratégico para el desarrollo urbano.

Los usos no urbanizables ocupan una superficie de 1'781,909 hectáreas que representan el 79.2% del territorio estatal. Entre estos, los usos agropecuario y forestal abarcan alrededor de tres cuartas partes de la entidad.

Por su parte, la superficie urbana actual comprende 165,738 hectáreas, equivalentes al 7.4% de la superficie estatal, mientras otras 93,332 hectáreas, que equivalen al 4.2% del territorio del Estado, han sido clasificadas como urbanizables por los planes municipales de desarrollo urbano aprobados.

1.5 Áreas homogéneas del suelo

El área homogénea es la delimitación constituida por un conjunto de manzanas que cualitativa y cuantitativamente tienen como características predominantes el régimen jurídico de la propiedad; uso del suelo; la existencia, calidad y disponibilidad de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento; nivel socioeconómico de la población; tipo y calidad de las construcciones y valores unitarios de suelo.

El Artículo 47 del Reglamento del Título quinto del Código Financiero para el Estado de México y Municipios, establece que: “Las definiciones de los usos del suelo y las características de los diferentes tipos de áreas homogéneas que establece la fracción I del artículo 193 del Código, de conformidad con la clasificación y correspondientes codificaciones de uso del suelo y niveles de jerarquización, son las siguientes:





Habitacional	(H)	Agostadero	(B)
Comercial	(C)	Forestal	(F)
Industrial	(I)	Eriazo	(G)
Equipamiento	(E)	Especial	(L)
Agrícola	(A)		

Habitacional (H).- El que se destina a la vivienda y resguardo de la población.

1.5.1 Fotografías: Uso de suelo Habitacional (H)



Habitacional precario H1



Habitacional popular H2



Habitacional de interés social H3



Habitacional residencial medio H4



Habitacional residencial bueno H5



Habitacional residencial muy bueno H6

Comercial (C).- El que se destina a las actividades mercantiles de bienes y servicios; comercios y en ocasiones al acopio y almacenamiento de ciertas mercancías.



1.5.2 Fotografías: Uso de suelo Comercial (C)



Comercial bajo C1



Comercial medio C2



Comercial alto C3

Industrial (I).- El que se destina a las actividades fabriles, mediante la transformación y/o maquila de bienes y en ocasiones al almacenamiento de insumos y productos.

1.5.3 Fotografías: Uso de suelo Industrial (I)



Industrial económica I1



Industrial ligera I2



Industrial mediana I3



Industrial pesada I4





Equipamiento (E).- El que se destina a las instalaciones que soportan las necesidades básicas de la población, servicios, administración pública, abasto, comunicaciones, cultura, deporte, educación, recreación y esparcimiento, religión, salud, transporte, etc.

1.5.4 Fotografías: Uso de suelo Equipamiento (E)



Agrícola (A).- Son los terrenos que con la intervención del esfuerzo humano genera un adecuado aprovechamiento de los recursos de la naturaleza, por lo que son susceptibles de incorporarse a la producción de cultivos.

1.5.5 Fotografías: Uso de suelo Agrícola (A)



Agrícola A1



Agrícola de riego A2



Agrícola de humedad A3



Agrícola de temporal A4



Agrícola agropecuario A5

Agostadero (B).- Son aquellos terrenos que por las condiciones de la naturaleza, suelo, precipitación pluvial y clima, permiten el desarrollo de pastizales que son aprovechados para alimentar a las diferentes especies pecuarias que el hombre utiliza en su alimentación. Industrialización y otras actividades económicas.

1.5.6 Fotografías: Uso de suelo Agostadero (B)



Agostadero praderas naturales B1



Agostadero praderas cultivadas B2

Forestal (F) y Eriazo (G)

Forestal (F).- Aquellos terrenos en los que se presenta el desarrollo de diversas especies arbóreas que son utilizadas en aprovechamientos maderables y otros productos derivados, en beneficio del género humano.

Eriazo (G).- Son los terrenos pedregosos, arenosos, medianos o gruesos, o erosionados, con poca arcilla y por sus características propias no pueden retener humedad suficiente, por lo que no son susceptibles de cultivo alguno.

1.5.7 Fotografías: Uso de suelo Forestal (F) y Eriazo (G)



Forestal natural F1



Forestal cultivado F2





Eriazo G1

Especial (L).-Se consideran como terrenos de uso especial los ocupados por ruinas o sitios arqueológicos, cuerpos de agua y reservas naturales.

1.5.8 Fotografías: Uso de suelo Especial (L)



Especial Ruinas o sitios arqueológicos L1

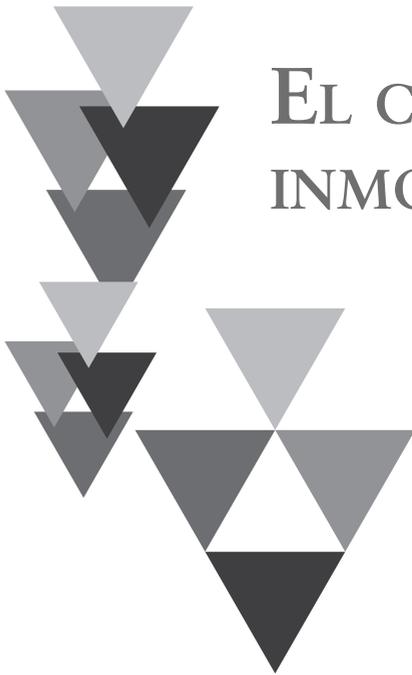


Especial cuerpos de agua L2



Especial Reservas naturales L3

CAPÍTULO II



EL CATASTRO INMOBILIARIO

2.1 El Catastro como sistema de información

En la Administración Pública Municipal, el control y evaluación de las políticas públicas constituye una de las claves para el éxito en nuestra gestión. Al respecto, Romero señala que: “Entre los instrumentos con los que contamos para desarrollar estas tareas se encuentran los Indicadores de Gestión, los Cuadros de Control y con carácter general los ya clásicos Cuadros de Mando Integral (CMI) ideados por David Norton y Robert Kaplan radican en la idea de orientar la captación de información hacia la visión estratégica de la organización desde las perspectivas financiera, clientes o administrados, procesos internos, aprendizaje y conocimiento. Asimismo, esta metodología nos permitirá adaptar de manera fácil y rápida sus fundamentos y estructura a las necesidades de cada ayuntamiento. Gracias a los cuadros de control de gestión se conocerá en cada momento toda la información necesaria para desempeñar eficazmente la dirección del área municipal. (Romero 2006:108).”

La implantación de cuadros de control es un análisis inicial de la información que consideramos relevante y útil. A partir de ahí, se construye una tabla en la que se especifican las variables que van a ser objeto de medición y el sistema de información que utilizaremos para que los datos lleguen al gestor de la manera más adecuada posible.

El cuadro de control de gestión es un método sencillo y eficaz para proporcionarnos información precisa y relevante. Su utilización nos ayuda para la toma de decisiones en el ámbito municipal.

Las soluciones que permiten atender con las exigencias que se plantean en una gestión catastral que asegure el mantenimiento de los datos y valores catastrales,





pasan por el establecimiento de una gestión informatizada, realizada con un conjunto de herramientas lógicas que se apoyen en las bases de datos catastrales.

Esto significa establecer un sistema de información que integre los datos catastrales junto con las actividades y recursos propios de la gestión catastral. Igual que en todos los sistemas de información, un aspecto fundamental de este lo constituye su capacidad para sintetizar la dinámica de los fenómenos que refleja, esto es, su capacidad para reflejar y analizar la variación y la titularidad de los bienes inmuebles, así como los diversos atributos que sirven de base para fijar estos.

En este sentido, y respecto de la importancia de relacionar a los predios, Canas señala que: “Los bienes inmuebles rústicos y urbanos constituyen unidades territoriales elementales cuya integración, complementada con los elementos estructurales del terreno, puede constituir el continuo de información territorial de mayor grado de resolución del territorio nacional. Además, la consideración como atributos de estas unidades de los cultivos, aprovechamientos, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas, transforman a ese continuo de información catastral en un producto de un interés extraordinario, por su utilidad en aplicaciones tan amplias como:

- Conocer la realidad agraria nacional, con la máxima resolución y detalle.
- Analizar la ocupación del suelo, distribución y evolución de cultivos, distribución de la propiedad, recursos naturales, etcétera.
- Planificar y optimizar servicios y recursos.
- Actuar como sustrato fundamental a partir del cual confeccionar y actualizar distintas cartografías temáticas, para un gran número de aplicaciones.
- Servir como soporte cartográfico, detallado y preciso, para otras aplicaciones cartográficas (urbanismo, redes de servicios, ordenación territorial, etc.).
- Servir de base cierta para distintos tipos de actos civiles (créditos hipotecarios, seguros, autorizaciones de emplazamiento, etc.).
- Construir un soporte básico para el Registro de la Propiedad y para la gestión por las diversas Administraciones de las actuaciones de expropiación (Canas 2005: 42).”

Todo ello, para una eficaz administración pública local, transforma la disponibilidad y utilidad del Catastro como instrumento que excede a su originaria justificación, pasando a representar una fuente de información sobre el territorio de indudable valor, que las sociedades desarrolladoras demandan



para la toma de decisiones en la administración de los recursos. Este instrumento puede describirse como un sistema de datos, o con el concepto más amplio y abstracto de Sistema de Información.

2.2 Objetivos del Sistema Catastral

El Catastro Inmobiliario, como inventario organizado e informatizado de los bienes inmuebles, junto con las actividades y elementos para el tratamiento estructurado de esta información catastral, constituyen un sistema de información al que la integración de la modelización de la componente territorial de los bienes inmuebles, extraída en la cartografía, y el uso de los recursos adecuados para su gestión informatizada, lo elevan a la dimensión de sistema de información territorial.

Este sistema de información territorial, como modelo del mundo real integrado por los objetos y fenómenos catastrales, cuyo núcleo está constituido por los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano, es lo que denominamos Sistema de Información Catastral (SIC).

El Sistema de Información Catastral se diseña desde un principio con los siguientes objetivos:

- Recoger, validar, y en su caso integrar y gestionar, la información resultante de los procesos de revisión catastral realizados hasta la fecha.
- Establecer de modo inmediato un sistema de controles de calidad para los procesos de captura y paso a soporte informático de la información obtenida en las revisiones en curso, y las realizadas en lo sucesivo.
- Dotar a los municipios de un conjunto de aplicaciones informáticas que sostengan y den coherencia a las tareas de gestión catastral, en unos momentos caracterizados por la necesidad de hacer frente a revisiones masivas.
- Diseñar procesos informáticos realizando una clara separación de las aplicaciones de valoración, de forma que sea posible la modificación de valores operada por simple modificación de los programas y parámetros de valoración de los bienes, que se independiza de la gestión de los datos físicos y jurídicos de los mismos.
- Atender desde un primer momento a los procesos de intercambio de información con el resto de las Administraciones Públicas, en particular con Ayuntamientos y Organismos Estatales competentes.





- Garantizar, mediante la adecuada elección de herramientas lógicas, la viabilidad de la conexión entre la información alfanumérica y la cartográfica. Permitir la integración de los expedientes que debe tener toda oficina administrativa gestionada con criterios de transparencia.

Para llevar a cabo estos cometidos en el Estado de México se requiere de la participación de los municipios en coordinación con el Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGESEM), para ejecutar la mayor parte del trabajo que supone la revisión y renovación de los Catastros Inmobiliarios Urbano y Rustico y mantienen la información catastral en su ámbito territorial.

Pero también para mantener la coordinación y homogeneidad entre todas ellas debía adaptarse el criterio de implantar en todas la misma organización, estructura de datos y aplicaciones, así como utilizar los mismos sistemas informáticos, aunque instalando distintas capacidades y potencias en función del volumen de información a gestionar en el ámbito de cada competencia.

Siendo el Sistema de Información Catastral (SIC) un Sistema de Información de base territorial comprende dos tipos de bases de datos diferenciadas que son:

Las bases de datos cartográficos que recogen la componente espacial y gráfica de los inmuebles, datos alfanuméricos que recogen la información literal sobre atributos y características de los mismos. Cada base de datos, además del cometido conjunto como fundamento del SIC, tiene un cometido particular, como soporte de la gestión catastral, la base alfanumérica, y como soporte de la gestión cartográfica, la base cartográfica.

Para facilitar estos cometidos específicos, y para posibilitar una implantación gradual en fases, se realiza la separación física de las dos bases en dos sistemas, si bien tanto los sistemas como las bases están conectados tanto a nivel físico, mediante red local, como lógico, mediante la Referencia Catastral como identificador único de los bienes inmuebles.

2.2.1 Modelo de Información

En relación a los objetivos antes descritos es necesario realizar un modelo de información catastral, que subyace a la definición de los distintos módulos de trabajo o aplicaciones.





La propia definición de las funciones contiene restricciones previas a cualquier modelización, que pueden resumirse a continuación:

Debe ser un sistema abierto que posibilite el trasvase e intercambio de información, en forma coordinada con otros sistemas. La utilidad, para una amplia gama de usuarios y aplicaciones de la información catastral.

Debe construirse como un sistema descentralizado, de acuerdo con la distribución de las competencias de los órdenes de gobierno municipal y estatal.

Por su parte, Flores señala que: “Por la extensión, resolución y precisión que debe alcanzar, el Sistema de Información Catastral (SIC) había de reunir las condiciones para los otros sistemas de información territorial en el ámbito público o privado.

Como abstracción formal del modelo se ha considerado útil su división en subsistemas, que con entidad y características propias son susceptibles, con carácter general, de ser tratados y modificados de forma independiente.

Esta información hace referencia a las parcelas, subparcelas, solares, construcciones y características de los terrenos y cultivos, y con la necesaria georreferenciación, que constituye un subsistema integrado en el de Información Básica. Contiene los siguientes elementos de información que dan lugar a las correspondientes tablas de la Base de Datos:

- Características técnicas de los inmuebles (construcciones, cultivos agrícolas).
- Usos y destinos.
- Georreferenciación. Localización espacial.
- Urbanización. Servicios generales.
- Edificabilidad, ordenación y calificación urbanística.
- Tipología constructiva. Año de construcción o rehabilitación.
- Tipología de cultivos.
- Superficie de locales, construcciones y cultivos.
- Titularidad de la propiedad.

La valoración consiste, según el esquema anterior, en la aplicación del Subsistema de Valoración sobre el Subsistema de Información Básica, aplicación que se materializa en un proceso de tratamiento de datos y de cálculos algorítmicos.





La valoración, por lo tanto puede cambiar según se produzcan modificaciones en el Sistema de Información Básica., En el Sistema de Valoración o en ambos a la vez (Flores 2000: 76).”

2.3 Sistemas Catastral y Predial.

A partir del 2011 el marco lógico es la metodología difundida por el INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), específicamente para la formulación de un programa integral para la recaudación óptima del impuesto predial en los municipios. En ese sentido, se diseñó un proyecto de recaudación con todos los componentes y actividades necesarias para el cumplimiento del fin y propósito.

Cuando el Catastro funciona como verdadero proveedor de los insumos para el cálculo del impuesto predial, debiéramos analizarlo como sistema único. Sin embargo, desafortunadamente son sistemas que en muchas ocasiones funcionan de forma totalmente independiente, por lo que vale la pena el análisis específico y detallado de cada subsistema.

Estos subsistemas constituyen el conjunto de variables internas del sistema tributario de recaudación predial. Finalmente se integrarán al análisis las variables externas, que no son elementos administrativos y que en muchas ocasiones dichas variables no son controladas en su totalidad por los municipios.

2.3.1 Sistema catastral

El análisis del subsistema catastral se agrupa en las variables que influyen para la administración del Catastro, su tecnología, gestión de los valores unitarios y medios de implementación. Cada uno de los elementos agrupados en variables que a continuación se desarrollan se refieren a:

Para la administración catastral requiere que exista un área específica para la atención del Catastro municipal, y que dependa jerárquicamente de la Tesorería municipal, en el área de Ingresos y con la coordinación estrecha con el área predial o impuestos inmobiliarios.

El orden en el Catastro depende de la congruencia en la base de datos que corresponda al padrón de usuarios del impuesto predial, siendo el primero, el insumo para el Segundo, con la permanente actualización. No importa que la información provenga de mapas, cartografía digital, orto foto, barridos, etc. Es decir, la información con la que se trabaja en qué año tiene su origen.





De gran trascendencia en la tecnología catastral la tiene sin duda en equipo de cómputo, toda vez que el Catastro debe contar con la infraestructura básica para atender sus funciones, subrayando que a través de la cartografía digital la orto foto pueda visualizarse con el uso de una computadora.

Es decir, la información cartográfica análoga convertida en forma digital permite la detección de predios omisos y ampliación del padrón catastral (INDETEC 2011).

2.3.2 Sistema predial

Del análisis al subsistema predial se tiene, que agrupa las variables que influyen para contar con recaudación automatizada, los medios para pagar impuestos, los mecanismos para evitar la evasión fiscal y la administración fiscal.

Para la administración del impuesto predial, en el Sistema en línea con el Catastro municipal, el cálculo del impuesto predial ha de realizarse con los datos (el valor catastral, valor de terreno, valor de construcción o tipologías) obtenidos del sistema de Catastro en línea, y que no pueda ser modificado por los capturistas, liquidadores o cajeros del sistema predial, es decir, que el sistema predial dependa del área catastral, que la gestión pública municipal cuente con lo siguiente:

2.3.3 Recaudación automatizada

Sistema computarizado de cobro. Que los cobros, cálculos y registros se realicen con el uso de sistemas de cómputo. El registro de pagos no debe ser manual.

Sistemas en tiempo real. Que el cobro dentro y fuera de la Tesorería, receptorías y otros módulos de recaudación, se registre en tiempo real.

2.3.4 Medios para pagar impuestos

Pagos en internet. Que los pagos del impuesto predial se puedan realizar a través de un portal de internet, ya sea en el portal del municipio con pago de tarjeta de débito o crédito, o mediante una liga al banco de su preferencia.





2.3.5 Mecanismos para evitar la evasión fiscal

Estrategia en medio de comunicación. Que se utilicen medios de comunicación para promover el pago oportuno del impuesto predial.

Información al contribuyente. Que la información que se transmita al contribuyente sea clara y completa, desde la información general de pago, descuentos, promociones, beneficios, forma de cálculo, hasta la importancia del impuesto predial.

El conjunto de estas variables presume una mejor recaudación del impuesto predial. Y constituye a la vez, índices ponderados para generar el indicador de desarrollo catastral.

2.4 Mantenimiento de la información y actualización de valores catastrales

La formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los catastros inmobiliarios, encuentran su principal dificultad en el volumen de información a gestionar.

El costo de obtención de los datos catastrales es lo suficientemente alto para que resulte necesario utilizar formas de actualización de valores que no repitan necesariamente todas las fases de la norma de datos, debiendo plantearse para ello un sistema de mantenimiento eficiente.

En este sentido Russinés dice: “En su aspecto jurídico el proceso se apoya en tres modalidades alternativas de actualización de los valores catastrales, que tiene el común objetivo de conseguir una aproximación estable entre el valor y el precio de mercado de los bienes. Estas modalidades son las siguientes:

- La revisión de los valores, que supone el proceso de actualización de la cartografía catastral y la fijación de valores por aplicación de la nueva Ponencia de Valores. Este procedimiento de fijación de los valores catastrales, que incluye en su inicio la delimitación del suelo de naturaleza urbana del término municipal, ha de realizar cada ocho años, como mínimo, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- La modificación de valores, en la que a partir de un conjunto de información adecuadamente mantenida sobre las características físicas de los inmuebles, se procede, gracias a la elaboración de una Potencia de





- Valores, a modificar los valores de los inmuebles en los casos en que se aprecian diferencias sustanciales de los mismos en relación a los precios del mercado.
- La actualización por coeficiente, obviamente el método más simple, por autorización expresable en la Ley anual de Presupuesto (Rusín 1992:128).”

Con independencia del procedimiento de actualización de valores que se siga, el mantenimiento de la información catastral adecuadamente actualizada es el objeto central del sistema de información, y condiciona tanto los procedimientos administrativos de captura de datos como las tecnologías de información que hayan de ser utilizadas.

Unos y otras han de permitir que en todo momento resulte viable la alteración de valores catastrales en virtud de la evolución de la realidad inmobiliaria, mediante la simple modificación de los módulos de valoración que se aplican a la información sobre localización características físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles.

En la fiabilidad y transparencia de los procedimientos de mantenimiento de la información catastral radicará en buena parte la consolidación del sistema de fiscalidad inmobiliaria, tanto en lo relativo al Impuesto sobre los Bienes Inmuebles, como al resto de las figuras impositivas relacionadas con la valoración del patrimonio inmobiliario. Razones de coste y eficacia añaden nuevos motivos a la necesidad de atender el mantenimiento de los datos catastrales con los procedimientos y tecnologías más adecuados.

Por otra parte, al orientarse el Catastro como nodo central de un sistema de información territorial con múltiples finalidades extrafiscales, los costes de mantenimiento de la información, aspecto clave de cualquier análisis que se realice de esta institución, pueden ser puestos en relación con una mayor gama de beneficios.

Por lo anterior, la implantación conjunta de sistemas informativos para la gestión de la información alfanumérica y de la información cartográfica permitirá realizar el mantenimiento simultáneo de ambos tipos de datos, que resultaban ser una de las dificultades más significativas del proceso de conservación del Catastro.





2.4.1 Actualización del Catastro

Para mantener su alto valor, el sistema catastral requiere de una administración afectiva e imparcial, capaz de actualizar y conservar la información levantada y usada.

Para ello, se prevén dos actividades principales: la operación y la inspección periódica.

El subsistema de operación abarca todos los procedimientos necesarios para actualizar la información diariamente.

El subsistema de inspección periódica, implementado tanto en las oficinas del sector público como en el campo -mediante visitas o mediante nuevos vuelos areofotogramétricos- permite detectar todos aquellos cambios físicos de la propiedad raíz que se escaparon de la rutina del subsistema de operación.

Todas estas características permitirán al Catastro contar con una cartografía automatizada, estandarizar la simbolización y simplificar el control de calidad. Ello, a su vez, hará más eficientes las múltiples funciones catastrales.

Si bien en la administración pública estatal y municipal, el Registro Público de la Propiedad tiene historia de siglos, es importante actualizar la gestión pública para efectos de la determinación del impuesto predial, para que a través de la convergencia digital en los dos órdenes de gobierno y con el uso de la tecnología y las herramientas de la comunicación, se identifican con mayor facilidad las áreas que se encuentran en constante desarrollo, encontrando nuevas formas para el eficiente servicio público y lograr satisfacer las necesidades de la sociedad.

En este sentido Dobner señala que: “Por ello es indispensable que materias estrechamente relacionadas como son: la materia registral, catastral y tributaria, coexistan jurídica y materialmente en congruencia con la información que a cada una corresponde con nuevos esquemas de desarrollo administrativo y el uso de las tecnologías poder transformar los antiguos trabajos manuales, que en forma tradicional se han venido realizando y ofrecer a los ciudadanos como al propio sector público nuevas formas del quehacer registral y catastral que permita en el impuesto predial la certeza y seguridad jurídica para propiciar una cultura fiscal entre los gobernados, como eje principal el orden lógico jurídico y con el fin de



otorgar esa seguridad y certeza jurídica relacionada con el predio y las diversas formas de transmisión de la propiedad inmobiliaria (Dobner 1987: 4).”

La modernización que tiene de avance hoy en día el Registro Público de la Propiedad, no se ha dado en forma paralela con el Catastro que es la base para la determinación del impuesto predial.

Se requiere que la administración pública estatal y municipal se encuentren jurídica y materialmente coordinadas para mantener un orden de los propietarios de los bienes raíces, claves catastrales en congruencia con los datos que constan en el Registro Público de la Propiedad, como son nombres de los titulares legítimos de la propiedad privada, ubicación, superficie, colindancias, características físicas del predio.

Con motivo de las diversas formas de transmisión de la propiedad, el tráfico inmobiliario por su propia naturaleza cambia de titulares y la propiedad misma en forma constante, ya que hay predios que se fusionan, separan, construyen, modifican las construcciones, se expropián, por tanto, esos cambios traen como consecuencia las variaciones en las claves catastrales, Registro Público de la Propiedad y la determinación del impuesto predial.

Por ello es necesario, rumbo a la modernización de la administración pública estatal y municipal lo siguiente:

Garantizar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles, para los efectos de la transmisión de su dominio sin contratiempos por discrepancias en las bases de datos en los dos órdenes de gobierno.

Bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda, para la determinación del impuesto predial*.

* En este sentido, es importante referirnos al Catastro, Horst Karl Dobner Eberl señala: “... existen diferentes opiniones sostenidas por diversos autores, aun cuando los criterios no están lo suficientemente unificados, el origen del término que más frecuentemente se cita es el que afirma que la palabra Catastro proviene del latín medieval “capitastrum”, como una fusión de las palabras “capitum” y “registrum”, “capitationisregistrum”, aparece por primer vez en el Códice Teodosiano de Godofredos, alrededor del año 1640. Por primer vez, aparece en Francia al ser utilizada por el autor Galvini y la palabra permanece en la lengua francesa hasta la fecha. Posteriormente el uso de este vocablo se vuelve más frecuente hasta el grado de utilizarse en todo el mundo. Una excepción a esta regla la constituyen los países escandinavos que en lugar del término Catastro emplean el de “matricula”. (Horst Karl, Dobner Eberl, Sistemas Catastrales, Editorial Concepto, S.A., México, D.F. pp 4,5. 1987)





Aumentar la recaudación de contribuciones locales, con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales.

Dejar totalmente el Sistema Registral de Libros, por otro más ágil y moderno, como es el folio real electrónico. Con ello se optimizaría la función registral y se generaría mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo archivo contendría toda la información registral de una propiedad con todos sus movimientos y afectaciones.

Vinculación de los sistemas de registro de la propiedad que son documentación jurídica con el Catastro registra las características físicas e identifica los límites de la propiedad.

En la compleja sociedad moderna, la forma o formas de presentación del derecho también se está transformando. Su dinamismo es de tal alta velocidad y de tan alta sofisticación que este concepto jurídico, el de la forma, en los tiempos actuales y en particular, del derecho administrativo no alcanza las dimensiones que exigen los tiempos contemporáneos, mas aún cuando tradicionalmente estábamos acostumbrados a la inscripción registral de dos o tres instituciones administrativas, como es el caso de los actos jurídicos relativos al registro civil y a los actos jurídicos relativos a la propiedad y al comercio.

Cada día, como se verá más adelante, surgen otras instituciones jurídicas que reclaman su registro en el espacio administrativo correspondiente; y por ello la forma o formas conceptuales de su moderna inscripción, a veces, no logran capturarse con la certeza exigida por el derecho sustantivo.

2.5 Catastro como instrumento recaudatorio

Merino señala que: “a pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente (Merino 2009: 121).”

Aguila y Erba refieren que “El catastro es un sistema integrado de bases de datos que puede acceder a la información sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico, para la valoración de propiedades, zonificación, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos (Aguila, M., y Erba, D., 2006).”





En México, el Catastro se ha quedado en indefiniciones legales. Si bien, en 1983 se trasladó la facultad del cobro del impuesto predial a los municipios, no se incluyó la administración del Catastro. Para algunos pareciera implícito, ya que es la base de cálculo del impuesto predial, pero en su multifuncionalidad, tampoco puede asegurarse dicha deducción.

Por lo tanto, los Estados fueron descentralizando dicha función poco a poco a los municipios. Sin embargo, actualmente los Estados de forma directa o a través de sus Institutos Catastrales, siguen ejerciendo o influyendo en el Catastro, que actualmente sólo tienen funciones tributarias para efectos del impuesto predial.

Existe una separación en la administración del Catastro y el Predial, trayendo como consecuencia que existan padrones de Catastro y padrones de predial, completamente diferentes en un mismo municipio, incluso administrados por dependencias jerárquicamente independientes. Por lo que el predial se cobra en función de la declaración voluntaria de posesión y de estructura física que declare el contribuyente, y no con base a la información catastral.

A partir del año 2007 con el Programa Federal de Catastro y Registros Públicos de la propiedad y el Comercio, tendiente a la modernización de los catastros municipales, otorgando financiamiento y su operación a través de INEGI para el diagnóstico, capacitador y dependencia del seguimiento técnico en algunos casos han imposibilitado la conclusión de los proyectos aprobados por los Cabildos respectivos.

Morones señala que: “Diversas Instituciones organismos mexicanos e internacionales han organizado foros para análisis de la problemática y diagnóstico de los catastros, encontrándose las siguientes coincidencias como caracterización de la situación actual de los catastros, ligado al impuesto predial:

1. Los procesos catastrales y tributarios han sido desarrollados de forma independiente. La reforma constitucional fue explícita en cuanto a las funciones de recaudación predial, pero no así en cuanto a las funciones catastrales como valuación, asignación de valores unitarios, tasas y actualización de registros. Los Estados han ido entregando las funciones de recaudación a los municipios, pero no así la administración del Catastro.
2. La operación catastral se realiza en forma centralizada. La función catastral sigue siendo estatal, en pocas entidades ha sido descentralizada totalmente.





3. La gestión catastral y tributaria no cuenta con una solución sistematizada integral soportada en fundamentos jurídicos, administrativos y técnicos. Las modificaciones al sistema de recaudación, al ser esfuerzos aislados de algunos municipios, no se complementan con cambios en las leyes y no se institucionalizan. Por lo cual corren el peligro de no permanecer en el tiempo, durar el periodo de gobierno o gestión del funcionario que impulsa la modernización catastral.
4. Existen grandes rezagos tecnológicos y debilidad en la gestión tributaria. Los municipios utilizan producción manual para crear representaciones cartográficas catastrales y sólo los menos de estas representaciones cubre e indentifica el nivel de predio.
5. La carencia de tecnología e integración ordenada y sistematizada de la información genera deficiencias en los registros, es decir, omisiones de predios y construcciones, disminuyendo con ello el potencial recaudatorio del municipio.
6. Los programas de modernización han incorporado cartografía digital y Sistema de Información Geográfica, pero no han aportado una solución completa, interactiva y complementaria entre la gestión catastral y la tributaria. La solución tecnológica por sí sola no es suficiente, requiere complementarse con esfuerzo recaudatorio decidido de las autoridades, equiparar en mayor proporción los valores catastrales a los valores de mercado, integrar la cartografía digital con la base de cálculo del sistema de recaudación y ligar el sistema predial con otros impuestos.
7. Incongruencia entre valores y datos registrales de predios, ya que existen predios con características semejantes, pero con diferentes valores. En primer lugar, los valores catastrales no corresponden a los valores de mercado. En segundo lugar, los valores unitarios por zonas homogéneas pueden ser diferentes para dos zonas con mismas características socio-económicas. Por otra parte, la incongruencia de registros se da cuando los registros de la base catastral son diferentes a la base de predio o cuando los registros en la cartografía digital son diferentes a alguna de las bases.
8. Omisión de predios en la base catastral, predial y/o de contribuyentes. La carencia de una ortofoto, foto satelital o cartografía actualizada del total del territorio municipal con lleva a un sin número de predios omisos, no detectados, que por tanto, no se encuentran registrados en la base de datos.
9. La conformación original de la base se constituyó a partir de la voluntad o necesidad de los contribuyentes y no de la autoridad. En un principio, son los contribuyentes los que registran sus predios, sin embargo,



si los contribuyentes no lo hacen, y la autoridad no actualiza, es una base deficiente y no confiable. Por lo que la autoridad esta obligada a la actualización de los registros, tanto en el número de predios, como los metros de terreno y construcción de cada uno de ellos.

10. El Catastro no es utilizado por otras dependencias estatales o municipales como instrumento de planeación o prevención. El registro en línea de las licencias de construcción con el Catastro, requiere de la intervención de otras dependencias y ayuda a la actualización de la recaudación predial (Morones 2011: 81-91).”

De lo anterior se rescata que el Catastro en México no ha sido utilizado como instrumento de planeación o prevención de la administración y ni siquiera cumple con su fin hacendario, debido a que los procesos de Catastro y predio se administran de forma independiente, lo cual es una causa para que el Catastro siga siendo centralizado por los Estados y que los municipios no incorporen nuevas soluciones sistematizadas e integrales con tecnología, lo que ocasiona grandes rezagos en la recaudación.

Este conjunto de problemáticas resumen e identifican los puntos críticos en la administración catastral, que son el origen de la baja recaudación predial en los municipios y en el país en su conjunto. Es decir, son el punto medular que requiere de atención, no sólo por parte de los gobiernos municipales, sino por todo el Sistema Federal, ya que si la intención es incrementar los ingresos propios como estrategia en la política fiscal municipal, es necesaria la atención de todos los órdenes de gobierno en la modernización y actualización de los catastros municipales.

El Catastro constituye un instrumento de gran apoyo para la Hacienda Municipal, debido a que su función aporta la descripción de las características cualitativas y cuantitativas de la propiedad raíz en un territorio determinado; y es con base en esta información como se realizan innumerables acciones de tipo socioeconómico, geográfico, urbanístico, estadístico, histórico, legal y fiscal, siendo esta última de particular importancia para los municipios mexicanos, ya que facilita la determinación objetiva de algunos elementos tributarios, principalmente la base imponible de los gravámenes que inciden en la propiedad raíz, así como en las operaciones y trámites que sobre éstos se realicen .

Al respecto Guimet señala: “Se observan unas tendencias comunes en todos los países, tanto los que realizan un Catastro de tipo jurídico como los que llevan a cabo un Catastro eminentemente fiscal, marcados por:





- La progresiva pérdida de importancia cuantitativa del impuesto que se deriva del Catastro dentro del conjunto del Sistema impositivo.
- La transformación del impuesto derivado del Catastro en impuesto de carácter local destinado a financiar entes locales o regionales.
- Una mayor complejidad del conjunto de figuras impositivas basadas en la propiedad inmobiliaria que toman como referencia de valoración al Catastro.
- El enriquecimiento de los catastros por la revitalización que supone su concepción como base de datos con información exhaustiva y veraz del territorio (Guimet 1990:22).”

En América Latina como en la gran mayoría de los países del mundo, los Catastros fueron originariamente estructurados con fines tributarios, sin embargo, numerosos cambios se han producido en las visiones de la institución y consecuentemente en el rol que le compete dentro de la Administración Pública.

En base a los cambios de paradigma y su utilización respecto del Catastro, Aguila y Erba, sugieren su clasificación en dos: “El Catastro Territorial y el Catastro Multifinlatario.

El Catastro Multifinlatario es la nueva tendencia de integración como un sistema o herramienta holística de planificación que puede usarse a nivel local, regional y nacional con la finalidad de abordar asuntos relevantes de expansión urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible, integrando todas las instituciones que trabajan al nivel de parcela.

El Catastro Territorial se refiere al Catastro estructurado bajo el sistema Geométrico-EconómicoJurídico. El denominado Catastro Económico o Catastro Fiscal, utiliza como datos, entre otros, el valor del inmueble, su localización, forma y dimensiones. El Catastro Geométrico o Catastro Físico, se conforma de los relevamientos topográficos, geodésicos y/o fotogramétricos, y que constan en documentos cartográficos y bases alfanuméricas. Y el Catastro Jurídico, es entendido como el Registro de Inmuebles (Aguila y Erba 2006:11).”

El Catastro es entonces una herramienta multifinlataria, pero su principal aportación es en términos hacendarios, ya que es el motor que dá soporte al impuesto de la propiedad. Con el Catastro multifinlatario se hace más fuerte la relación intrínseca entre ingreso y gasto, lo que fortalece la idea del Federalismo Cooperativo Hacendario.



No puede entenderse el impuesto de la propiedad sin tener presente la existencia del Catastro, sus problemáticas, su atención y sus requerimientos legales en términos de la descentralización y el federalismo, ello con el fin de que el espíritu de la descentralización del impuesto de la propiedad cumpla con su objetivo.

La atención del Catastro no es sólo materia de una adecuada coordinación entre los órdenes de gobierno, requiere de la cooperación que permita la adecuada inversión y capacitación en relación al Catastro municipal, para su modernización y desarrollo, que le otorgue la importancia que requiere para el incremento de los ingresos, por concepto del impuesto de la propiedad. Una política federalista con enfoque sistémico que incluya la adecuada gestión de los egresos.

Alberti señala que “El Federalismo Cooperativo Hacendario pone al Catastro como la parte inicial del proceso para el incremento de los ingresos propios, pero la considera también, como el instrumento medular en la gestión de los recursos, ya que al ser multifinanciado auxiliará en la gestión integral de los municipios. (Alberti, 2004) Contando con un Catastro efectivo que ubique los valores catastrales más aproximados a los valores de mercados, se obtendrá una recaudación tributaria predial encaminada a consolidarse como el más grande recurso de ingreso propio para el nivel de gobierno local (Alberti 2004:51).”

En consecuencia, el esfuerzo principal en el diseño de los sistemas debe dirigirse hacia la facilidad de agregar información y subsistemas, de manera sencilla, sin necesidad de ningún cambio interno, para que sea posible recabar cualquier dato en forma digital detallada o en forma tabular, resumida, estratificada o indexada con todos los detalles y a cualquier nivel que hiciera falta.

2.6 División del Territorio Nacional Recaudatorio

Recordemos que el territorio es un elemento esencial del Estado; es el lugar donde se asienta la población y donde ejerce su soberanía la autoridad o el poder público.

El territorio nacional puede estudiarse desde varios puntos de vista: el ecológico, el geográfico, el jurídico, etc.; estas modalidades del estudio del territorio no son independientes entre sí, sino que se relacionan; de ahí que sostengamos que debemos clasificar el territorio nacional según tres puntos de vista: el tipo de propiedad, el geográfico-político y el ecológico.





Es menester referir que los tres momentos históricos fundamentales en la reforma del impuesto municipal: La reforma constitucional de 1917 que reconoce al municipio como nivel de gobierno; la reforma de 1983 por la que se fortalece financieramente el municipio otorgándole las contribuciones inmobiliarias; y la reforma de 1999, reforma del Fondo Hacendario, de forma que el municipio puede proponer las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, las cuotas y tarifas, estableciendo que los valores unitarios del suelo deben ser equiparables a los de mercado. Esta última reforma proporcionó a los municipios mayores obligaciones y responsabilidades, pero también una mayor autonomía municipal al darles más atribuciones con respecto al manejo de las contribuciones inmobiliarias, lo cual no se ha reflejado en un incremento considerable en la recaudación de los impuestos inmobiliarios, permitiendo además el mantenimiento de los valores catastrales equiparables a los valores de mercado.

Los modelos del Catastro tienen que impulsar la modernización de las instituciones catastrales en las entidades federativas y sus municipios, transformándolos en organismos eficientes, eficaces, rentables y a la vanguardia en el uso de tecnologías de la información, que garanticen certidumbre, equidad y confianza de los ciudadanos y usuarios de la información territorial en la certeza de los valores asignados a sus inmuebles.

Generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica moderna en la gestión catastral, estandarizada y homologada en lo posible. Construir el Catastro de cada entidad en un instrumento de apoyo que impacte directamente en dos sentidos (georeferenciación para multipropósitos): tanto en la obtención de la recaudación potencial del impuesto predial y otras contribuciones locales como en todos los procesos de la administración local que demanden de sus servicios y productos: ingresos y egresos de la tesorería, obras públicas, plantación urbana, servicios públicos, etc.

De todas las prioridades políticas que declaran los alcaldes cuando hacen balance de su gestión municipal, el urbanismo y las infraestructuras son temas que siempre están presentes.

Una de las claves de la planificación política local se encuentra en la ordenación del territorio. El término municipal se estructura atendiendo a la tradicional clasificación de suelo urbano (consolidado o pendiente de urbanizar) y no urbanizable. También son fundamentales las calificaciones de ese suelo en distintos usos: residencial, industrial, equipamiento deportivo o social, centros educativos, viales, zonas verdes, etc.





Al respecto, Romero señala que: “Porque no reconocerlo, el urbanismo se nos presenta a menudo como algo farragoso en los trámites administrativos, en los conceptos y en la reglamentación. Desde una perspectiva eminentemente política, no conviene caer en el abuso administrativista de la gestión municipal. Una cosa es ser urbanista, o experto en urbanismo, y otra es ser concejal de urbanismo. Por ésta razón, conviene concentrarnos en los aspectos de planificación y ejecución, con la vista puesta en nuestros objetivos políticos, en nuestro modelo de ciudad, dejando a los profesionales las tareas meramente administrativas y/o técnicas.

El político es quien decide. El alcalde, fundamentalmente, y los concejales del equipo de gobierno (sobre todo, lógicamente, el delegado de urbanismo) deben conocer los principios que inspiran su plan de ordenación urbana, las normas que rigen en el suelo urbano, las unidades de actuación que ordenan el suelo urbanizable y las delimitaciones de aquella parte de suelo municipal excluido de la urbanización, las principales arterias viarias de pueblo, la ubicación de los principales equipamientos educativos, sociales y deportivos programados, la limitación de edificabilidad, alturas y volúmenes previstos en las zonas mas relevantes, el patrimonio histórico-artístico catalogado; en definitiva, es obligación de cualquier buen concejal (ni que decir tiene que del alcalde mas, si cabe) tener una idea muy aproximada de las líneas estratégicas del urbanismo de su municipio (Romero 2006:135-137).”

2.7 Actualización de los valores catastrales

Para el aumento en el valor catastral del inmueble denominado, en primer término debemos señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, los municipios administran libremente su hacienda y por tanto, con base a su competencia proponen a las Legislaturas Estatales las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para determinar el valor de los inmuebles y el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en el mismo sentido lo replica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 125, fracción IV:

Artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:





...

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

2.7.1 Competencia Estatal y Municipal

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 195 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM), los Ayuntamientos someten al conocimiento y aprobación de la Legislatura Las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcciones que forman parte integrante del citado Código, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 fracción XXVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Legislatura Estatal se encuentra facultada para aprobar las Tablas de Mérito.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;

2.7.2 Tablas de valores

En el artículo 186 del CFEMyM se establece que “Las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcciones que forman parte integrante del Código, son el decreto emitido por la Legislatura del Estado, a iniciativa de los ayuntamientos, que contiene debidamente ordenada y relacionada geográficamente, la información de áreas homogéneas y bandas de valor con las manzanas catastrales que las conforman y los valores unitarios de suelo que corresponde a cada una de ellas; asimismo, los códigos de usos de suelo, clases y categorías que identifican a las tipologías de construcciones y los valores unitarios aplicables a cada tipología, asimismo, en el artículo 194 del CFEMyM, se señala como se integran dichas Tablas.

2.7.3 Valor del terreno

El valor del terreno de un inmueble de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CFEMyM, se obtiene de multiplicar la superficie de terreno





en metros cuadrados, por el valor unitario de suelo contenido en la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y al resultado obtenido, por los factores de mérito o demérito, respecto al frente, fondo, irregularidad, área, topografía, restricción y posición dentro de la manzana, conforme a las definiciones y determinaciones establecidas en el reglamento de este Título y el Manual Catastral.

El valor de los inmuebles, se encuentra estrechamente relacionado con el valor del suelo y otros factores como ha quedado establecido, siendo competencia del municipio actualizar dichos valores y de la Legislatura estatal aprobarlas, y publicarlas en la Gaceta del Gobierno “Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México”.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, por lo que al estar en presencia de un derecho Constitucional, el Estado no puede tener injerencia en sus determinaciones, salvo la que se encuentre prevista en las leyes, como en el presente caso lo es, que la Legislatura Estatal se encuentra facultada para aprobar las Tablas de Mérito y publicarlas en la Gaceta del Gobierno del Estado.

Las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, se modificarán, y actualizarán, por las autoridades en la materia; en ningún caso, podrán ratificarse las del año inmediato anterior, cuando menos se actualizarán de acuerdo a la proyección inflacionaria para el siguiente ejercicio fiscal, en los términos siguientes conforme al Artículo 195 del CFEMyM.

Considerando que el Catastro comprende tanto normas técnicas, jurídicas como administrativas, nos parece adecuado mencionar algunos de los conceptos catastrales que son comunes a los diferentes Estados.

A fin de contar con el mayor número de datos que identifiquen un inmueble el Catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

En su aspecto físico, es fundamental ubicar la materialidad del inmueble, consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.





Para atender la normatividad aplicable, el aspecto jurídico es fundamental y consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

Por otra parte y para el tráfico inmobiliario el aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, con independencia que existe el avalúo comercial. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario; es el valor asignado a cada predio por la autoridad catastral en los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario

Tratándose de las contribuciones especialmente el impuesto predial, el aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Cuando nos referimos a los terrenos o predios estamos frente a un bien inmueble se considera como tal, el suelo, las construcciones y todo aquello unido en forma permanente al mismo.

A la integración de la información conocida como base de datos catastral, es el compendio de la información alfanumérica y gráfica referente a los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios inscritos en el Catastro.

El documento oficial denominado certificado o registro catastral es el documento por medio del cual la autoridad catastral hace constar la inscripción del predio o mejora, sus características y condiciones, según la base de datos catastral.

De una manera gráfica el certificado plano predial catastral es el documento gráfico georreferenciado por medio del cual la autoridad catastral hace constar la inscripción de un predio o mejora sus características.

Para diferenciar al propietario con actos de inscripción catastral, el efecto jurídico de la inscripción catastral significa que la inscripción en el Catastro no





constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio.

En el caso del territorio se diferencia del terreno o suelo a la urbanización que es el fraccionamiento del inmueble o conjunto de inmuebles en suelos urbanos o de expansión urbana, pertenecientes a una o varias personas jurídicas o naturales, autorizada según las normas y reglamentos.

CAPÍTULO III



FUNCIÓN REGISTRAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1 La función registral de la propiedad.

En la administración pública local, la función registral tiene estrecha relación con el derecho registral, a lo que señala Molinario que “es el conjunto de principios y normas que tienen por objeto reglar los organismos estatales encargados de registrar personas, hechos, actos, documentos o derechos; así como también la forma cómo han de practicarse tales registraciones, y los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de éstas (Molinario 2004:11).”

De la oposición entre la definición de Molinario, surgen algunas ampliaciones en vertientes diversas, por ejemplo, se hace énfasis al tema de los organismos del Estado encargados de: 1) el asiento público y 2) de la acción de inscribir diversas circunstancias en dicho asiento; asimismo, se señala la forma en que se sustanciará el procedimiento de inscripción, y se amplía el horizonte de resultados de la acción de inscripción.

En este sentido y atendiendo a la gestión administrativa cuya competencia está conferida a las entidades federativas, es indispensable precisar que la normatividad aplicable es la que regulan la actividad registral, los órganos del Estado encargados de la función, administración y mantenimiento de diversos hechos, actos, documentos, personas y derechos en un asiento público, los procedimientos que se siguen en tal virtud, así como los efectos que se producen.

Por ello, asumiremos que este enfoque está referido al estudio en sí de un objeto, mismo que ya hemos conceptualizado provisionalmente.

Por ello, en la administración pública estatal, la función registral es aquella que está conferida a ciertos órganos del Estado, cuyo propósito es dar publicidad a ciertos actos jurídicos, y que no sólo se enfoca a considerar sus resultados, sino





que éstos deben surtir efectos contra terceros. De allí surge el Principio *Erga Omnes*, o, contra todos.

De gran importancia son los resultados de la función registral propiamente dicha y a la circunstancia de que no sólo basta con que una serie de actos, hechos, personas, documentos o derechos sean inscritos en un asiento público, sino que éste debe ser publicitado para que la colectividad se entere de las circunstancias inscritas, mismas que se refieren a la propiedad inmobiliaria y así puedan surtir efectos contra las personas terceras.

3.2 Concepción del Derecho Registral a partir de la Ley y la Doctrina

En el Estado de México, la función registral, se encuentra soportada con la normatividad propia del derecho registral, donde se precisan los elementos fundamentales, principios, procedimientos relacionados con las facultades de las autoridades locales, que en el caso son de competencia estatal el Registro Público de la Propiedad, encargados de registrar personas, hechos, actos, documentos o derechos; así como también la forma cómo han de practicarse tales registraciones, y los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de éstas.

De importancia son los asientos públicos, derecho que se protege frente a terceros, y la acción de inscribir todos aquellos actos que derivan de la transmisión de la propiedad. Es por ello que los procedimientos registrales se encuentran claramente identificados y para cada momento en las etapas de la registración diferenciados entre si.

Por lo anterior, en el ámbito local la gestión administrativa cuya competencia está conferida a las entidades federativas, es indispensable precisar que la normatividad aplicable es la que regulan la actividad registral, los órganos del Estado encargados de la función, administración y mantenimiento de diversos hechos, actos, documentos, personas y derechos en un asiento público, los procedimientos que se siguen en tal virtud, así como los efectos que se producen.

La función registral en el Estado de México, que en su estructura sustantiva la gestión pública esta a cargo de los Registros Públicos de la Propiedad, es la institución que tiene por objeto dar publicidad a la situación jurídica de los bienes y derechos, así como a los actos y hechos jurídicos que conforme a la Ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros, a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a los mismos; funciona bajo la responsabilidad del Instituto de la Función Registral del Estado de México.



La publicidad dentro del procedimiento registral es de gran importancia en cuanto al espíritu de la seguridad y certeza jurídica, porque el fin de dar a conocer ciertos actos es la protección contra terceros, por los efectos que produce. De allí surge el Principio *Erga Omnes*, o contra todos.

Roca, dice: “Son los principios, las orientaciones capitales, las líneas directrices del sistema, la serie sistemática de bases fundamentales, y el resultado de la sintetización del ordenamiento jurídico registral.

Citando a Jerónimo González, al estudiar el tema expresa: “No cabe duda que en la técnica jurídica de estos últimos cien años se ha desarrollado una corriente metodológica que busca en los grupos de preceptos del Derecho privado unas orientaciones generales que jugando a modo de principios, informan la disciplina estudiada y sirven para resolver los problemas concretos. Tal vez en esta vía sean los primeros y hayan incurrido en exageración (por no decir que han bordeado el ridículo) los civilistas alemanes para los que no exista materia que pueda ser expuesta sin aludir a los mismos”. Por su parte, Carral y de Teresa, manifiesta: “Los preceptos del Registro Público son un laberinto. Se refieren a una materia sumamente compleja, y generalmente están distribuidos con el desorden y en cierta promiscuidad que produce confusión en el jurista, y son causa de enredos y embrollos de los que sólo puede salirse si tenemos algo que nos oriente, nos encamine, nos conduzca por el camino de la verdad. Esa luz que nos encauza, nos la dan los principios registrales (Roca 2002:125).”

La colectividad interesada en una propiedad por los actos jurídicos que representa es la que debe conocer la situación que guarda una propiedad, si está o no con gravamen que afecte su transmisión o condicionada a otros actos jurídicos que deban estar debidamente concluidos para poder estar en situación de transmisión como por ejemplo los juicios sucesorios donde intervienen herederos y sentencia firme del juzgador para delimitar los derechos u obligaciones.

3.2.1 Relaciones del Derecho Registral con el Derecho Civil

Para una correcta gestión pública, en la administración del ejecutivo estatal dentro de la aplicación de la normatividad, como cualquier área del Derecho, el Registral tiene un intercambio con otras áreas diversas del Derecho y de otras disciplinas, por ejemplo, con la archivonomía, con la estadística, la geografía, las finanzas públicas, etc.

El Derecho, a diferencia de lo que comúnmente se enseña, no tiene una división clara –salvo para propósitos pedagógicos– y la interrelación de unas áreas





con otras, es tan activo como combinaciones posibles de actividades humanas haya, *verbi gratia*, los registradores que no inscriben algún acto inscribible de conformidad con la Ley, se harán acreedores a las sanciones administrativas que en su función de servidores públicos merezcan, en el ejemplo encontramos la liga entre Derecho Registral y Derecho Administrativo Sancionatorio o del Régimen de Responsabilidades Administrativas del Servicio Público.

Cuando se desarrollan los planes y programas de Desarrollo Urbano, se deben registrar dichos documentos y aquí se desprende una relación entre la rama del Derecho Urbanístico con el Derecho Registral, y así podríamos encontrar diversas conexiones entre diversas ramas del Derecho y el Derecho Registral, pero las que son más comunes son las siguientes: con el Derecho Notarial, con el Derecho Civil, con el Derecho Mercantil y con el Derecho Agrario.

Abordando la relación con el Derecho Civil en la concepción jurídica del Derecho Continental Europeo, base del Derecho Mexicano, tiene como objetos los siguientes:

1. **Derecho de las personas**, conteniendo en este, todas las cuestiones relativas a los atributos de la personalidad, el Derecho de la personalidad, relación de la persona en el Estado, distinción entre personas físicas y jurídicas, etc.
2. **Derecho de las cosas**, refiriéndose a todas aquellas cuestiones relativas a la clasificación de los bienes, los tipos de poderes ejercidos sobre estos, los distintos tipos de derechos que sobre los bienes se detentan, el patrimonio en general, y los modos de enajenación, uso y posesión.
3. **Derecho de las obligaciones**, entiéndase todas las relaciones jurídicas, ya sea que emanen de actos contractuales, ya de actos unilaterales o hechos ilícitos, incluyendo la responsabilidad civil.
4. **Derecho de familia**, que se refiere a la regulación de la familia, el parentesco, las obligaciones que en virtud de ello surgen el matrimonio, el concubinato, el divorcio, etc.
5. **Derecho sucesorio**, se dirige a conocer las disposiciones jurídicas del autor de una herencia con relación a sus bienes una vez que acaezca su deceso, así como normas supletorias en caso que no se haga manifestación alguna, y la forma en que el patrimonio del *De Cujus* pasa a formar parte de otros patrimonios.
6. **Derecho Internacional Privado**, que son las normas para resolver el conflicto de leyes, de jurisdicción y de ejecución.



Como se puede observar, hay un sinnúmero de casos que surgen de alguna área del Derecho Civil, pero que requieren de la colaboración del Derecho Registral ya sea para obtener plena formalidad, obtener oponibilidad ante terceros, garantizar la inafectabilidad del patrimonio, etc.

3.3 Evolución histórica del registro

Folqués, señala que: “el origen ancestral del Registro Público surge en el Antiguo Egipto, por lo que se divide en dos épocas: la ptolemaica o de influencia griega y la denominación Romana, al respecto resulta trascendente transcribir lo que dice. “Una y otra responden a la idea de publicidad de las transmisiones a través de un registro. Cambian las denominaciones y los matices. Pero no puede decirse que constituyen dos épocas totalmente diferentes de publicidad registral. Lo que ocurre por una serie de razones cae en desuso el registro de la primera época y luego se advierte la necesidad de evitar el caos introduciendo una nueva institución registral en la época de la denominación romana (Folqués 1961:317).”

En la época de influencia griega se da el Katagrafe o registros, tales surgen a partir del siglo III a. C., este antecedente el Katagrafe implica también, el certificado más resumido de lo que resulta del archivo y que expedía el encargado de la oficina, tales registros tenían como función ser recaudadores de tributos y de publicidad inmobiliaria, por ello se tenía la obligación de inscribir el acto o contrato en el registro, con lo que se configuraba la función de publicidad registral, pasada algún tiempo el Katagrafe cae en desuso, provocando el surgimiento de los archivos de adquisiciones o registros de propiedad.

La aparición de estos archivos genera que la función de la publicidad sea más concreta, ya que los encargados del despacho abandonan las actividades de fiscalización, dedicándose por completo a la actividad registral.

Quienes estaban al frente de los registros eran los bibliofilakes, ante quienes por declaración y a través de una instancia se hacía constar la inscripción (enajenación o gravámen) de fincas a nombre del disponente y las circunstancias del contrato proyectado; este procedimiento concluía con la petición de que se le ordenara al fedatario la autenticidad del mismo. Los registradores expedían los certificados (epistalma) mediante los que se obtenía el documento que permitía disponer de los predios.





Parácesis, se llamaron las anotaciones preventivas. El archivo probablemente estaba organizado alfabéticamente con nombre de los propietarios con sus respectivos índices, que a la vez eran extractos de la documentación archivada conformados por el folio personal, es decir, agrupado, bajo el nombre del propietario, las fincas, cargas y derechos.

Estos registros organizados por los romanos cobraron enorme importancia, puesto que no contaban con la institución registral, sin embargo desaparecieron en el siglo IV, época en que la transmisión se realizaba consensualmente.

Las instituciones romanas *mancipatio e in iure cessio* fueron el cauce idóneo de diversas manifestaciones de publicidad de los Derechos Reales. Es así que el Derecho Romano utilizó la publicidad de las transacciones para legitimar y al mismo tiempo restringir la cesión de bienes muebles e inmuebles valiosos.

El régimen de la tenencia de la tierra en el derecho azteca tuvo un carácter público, y dentro de un círculo muy limitado existió una forma de tenencia parecida a lo que conocemos como propiedad privada.

El tlacuilero fue el antecesor del escribano cuya tarea primordial consistía en dejar constancia de todo tipo de acontecimiento dentro de la sociedad azteca, por medio de signos ideográficos y pinturas.

Durante la etapa de aculturación y colonización el oficio de escribano era específico de los españoles peninsulares, más tarde este oficio fue practicado también por los criollos nacidos en la Nueva España. Los rasgos principales de la actividad del escribano fedatario eran asentar por medio escrito la fundación de las ciudades, la creación de instituciones, los asuntos tratados en los cabildos y todo hecho relevante en la vida de la época.

Los antecedentes del actual Registro Público de la Propiedad datan del antiguo derecho español en el que destacan los siguientes ordenamientos:

*La Bula menor Inter Caetera*¹ expedida por el Papa Alejandro VI, por petición de los reyes católicos de España, la cual sirvió para poner fin a las disputas entre España y Portugal. Posteriormente, con el triunfo de Hernán Cortés, a partir de 1521 adquirieron vigencia en el territorio que hoy es México, los siguientes

¹ La novedad más importante que introdujo **bula menor inter Caetera** fue la definición de un meridiano al oeste del cual todas las tierras "halladas y por hallar" pertenecerían a los reyes de Castilla y León.



ordenamientos jurídicos españoles: las Leyes de Castilla, el Fuero Real, las Siete Partidas, la Recopilación y la Novísima Recopilación, ordenamientos en los cuales podemos decir que se encuentran los antecedentes de la evolución de nuestro sistema regis.

Este Registro dependía del Ministerio mencionado y contemplaba entre otras materias los requisitos para fungir como director y las obligaciones del mismo; los títulos sujetos a inscripción; las bases para aquellos problemas de duplicidad de títulos y la carencia de los mismos; la calidad de los documentos auténticos; los efectos de la inscripción, de los asientos, así como la fijación de reglas de observancia para los registradores; diferenció la propiedad del suelo, edificio o plantaciones existentes en el mismo; regulaba la sesión de derechos, la inscripción de derechos hereditarios, la rectificación de los actos del registro; la publicidad del registro; la consulta de los libros existentes, certificaciones de inscripciones y solicitudes para atención, entre otras actividades.

El Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California del 31 de marzo de 1884, entró en vigor el 1° de junio de ese año y dispuso, en su artículo 3213, que un reglamento especial establecería “los derechos y obligaciones de los registradores, así como las fórmulas y demás circunstancias con que debe extenderse el registro”.

Las reformas de 1979 al Código Civil abrogaron todo el título relativo al Registro Público de la Propiedad, en virtud de las cuales se estableció el Folio Real en sustitución del anacrónico sistema de libros, a fin de conocer en un solo documento la situación de la finca, su titular, los gravámenes y las anotaciones preventivas, además de haberse instituido el folio para los bienes muebles y las personas morales.

Estas reformas de 1979 también se refirieron al depósito de los testamentos ológrafos diferidos del Registro Público de la Propiedad al Archivo de Notarías, y al procedimiento de inmatriculación administrativa.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 1979 entró en vigor el 17 de enero de ese mismo año y fue derogado por un nuevo Reglamento el 6 de mayo de 1980. En 1988 fue reformado el Código Civil en lo se refiere a los requisitos para que los documentos privados sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad, así como respecto de los avisos preventivos en tratándose de documentos privados y sobre la inmatriculación.





Ahora bien, según la técnica utilizada para realizar la publicidad, los registros reales pueden ser de folio real cuando la unidad de registración es la cosa o, de folio personal, cuando se los individualiza por titulares del derecho.

3.4 Principios registrales

Al abordar los principios fundamentales de la actividad registral en la administración pública estatal, se identifican entre otros los siguientes objetivos:

- Identificar la naturaleza y contenido de los principios registrales.
- Reconocer los distintos tipos de legitimación a partir de la conceptualización de los mismos, al igual que la apariencia Jurídica y la relación de éstos con la normatividad.

Los principios registrales explican el contenido y función del Registro Público de la Propiedad. Así mismo, están totalmente entrelazados unos de otros, de tal manera que no existen en forma independiente. Su denominación se refiere a la constitución de una técnica y elaboración del estudio del Registro Público de la Propiedad: sirven de explicación teórica y práctica de la función del Registro.

3.4.1 Principio de Publicidad

Consiste en que los actos o documentos inscritos en el Registro se hacen del conocimiento público para que surtan efectos contra terceros, por lo que toda persona interesada puede consultar y solicitar se le muestren los asientos del Registro, así como obtener las certificaciones relacionadas con ésto.

Es así, que el régimen Público de la Propiedad se creó para dar seguridad jurídica frente a terceros, y publicidad a la propiedad y posesión de todos los bienes inmuebles y de algunos muebles, así como a los gravámenes y otras limitaciones que los restrinjan.

Al respecto Carral señala: “Existen varias formas de dar publicidad respecto de la propiedad o derecho que una persona tiene sobre un bien. Por ejemplo, el poseedor de una cosa mueble tiene la presunción de que es su propietario; en tratándose de la prenda, se desposesiona del bien al deudor como forma de publicidad, etcétera. En cambio, cuando se trata de bienes inmuebles, la publicidad se da a través de la inscripción en el Registro Público, pues la simple





posesión o celebración de un contrato no otorgan seguridad jurídica frente a terceros. Si esta institución no existiera, sería casi imposible investigar quién es el titular de un inmueble, y cuáles son los gravámenes que lo limitan; se requeriría llevar a cabo la conocida “prueba del diablo”, o sea, el examen del título a través de todos sus antecedentes hasta llegar al propietario original (Carral 2003: 241).”

3.4.2 Principio de Legitimación

Por lo que hace al principio de legitimación, Carral refiere que: “Consiste en otorgar certeza y seguridad jurídica sobre los derechos inscritos, los cuales gozan de una presunción de veracidad, que se mantiene hasta en tanto no se demuestre la discordancia entre el Registro y la realidad.

Es uno de los principios más importantes de la actividad registral, pues otorga certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes y su transmisión dice que: “Lo legítimo es lo que está conforme a las leyes, que es genuino y verdadero. Es legítimo lo que ha sido completado o beneficiado con una presunción de existencia, integridad, exactitud que le concede mayor eficacia jurídica. Por su parte, Landarria expresa que: “La legitimación es el reconocimiento hecho por la norma jurídica del poder de realizar un acto jurídico con eficacia.

Algunas veces la legitimación se asimila a la apariencia jurídica. En efecto, debemos tomar en cuenta que la apariencia es la causa de la legitimación porque, si se tienen suficientes elementos para presumir la titularidad de un derecho, éste llega a ser válido.

La legitimación se clasifica en ordinaria y extraordinaria: la primera se da cuando existe coincidencia entre el derecho protegido y la realidad jurídica; la extraordinaria es cuando un acto eficaz se ejecuta por un autor que no goza de titularidad del derecho de que se trata ni respeta la esfera jurídica ajena. La ley legitima, ese acto basado en la apariencia jurídica.

La presunción de validez que otorga el Registro a los actos inscritos, no obstante su falta de coincidencia con la realidad, permite la eficacia de las transacciones realizadas con el titular registral (Carral 2003:257).”





3.4.3 Principio de Rogación

Es la solicitud de inscripción o anotación física o electrónica de los actos o documentos registrales a petición de parte interesada o por mandato de autoridad judicial o administrativa competente.

La inscripción en el Registro Público de la Propiedad se realiza a instancia de parte y nunca de oficio. Es potestativo solicitar la inscripción o cancelación de los derechos reales, posesión, gravámenes y limitaciones. Este principio está estrechamente ligado con el consentimiento, pues en la mayoría de los casos, la petición de inscripción debe ser hecha por el titular registral.

El Registro Público de la Propiedad en México tiene una función declarativa y no constitutiva o sustantiva. De acuerdo con el consensualismo aceptado en nuestros Códigos Civiles, los derechos reales nacen, se modifican, transmiten y extinguen fuera del Registro Público de la Propiedad. Sólo cuando se desea que surtan efectos frente al tercero (*erga omnes*) se inscriben y siempre a petición de parte legitimada.

De ser el Registro constitutivo o sustantivo, la inscripción sería necesaria no sólo para la publicidad sino también para la transmisión de la propiedad. Es así, que debemos entender a la institución registral como órgano público, creada para prestar un servicio público obligatorio y no potestativo.

Con la solicitud de inscripción entregada a la oficialía de partes, se inicia el procedimiento registral; a partir de ese momento, entra en juego el principio de prelación. El registrador tiene obligación de llevar a cabo los actos señalados por el reglamento, tales como anotar el documento en el folio diario de entradas y trámite, así como calificarlo tanto registral como fiscalmente; si lo solicitado procede, se realiza la inscripción, anotación, constancia o certificación y se entrega al interesado.

3.4.4 Principio de prelación o prioridad

Consiste en la preferencia entre derechos reales sobre un mismo bien inmueble o finca y se determina por el orden de la presentación en el Registro y no por la fecha del título o documento que contiene el acto jurídico a registrar.



En este sentido, Esquivel dice: “Uno de los pilares de la seguridad, proporcionado por el Registro Público de la Propiedad, es la relación o prioridad que tiene un documento y el derecho o contrato contenido en él, inscrito o anotado preventivamente. La fecha de presentación va a determinar la preferencia y rango del documento ingresado al registro. Si ciertamente es válido el axioma extendido *casi e mundo que prior tempore, potior jure*, éste, según nuestro tema, puede interpretarse y transformarse en “el que es primero en registro es primero en derecho (Esquivel 2012: 315).”

Analizado este asunto desde otro punto de vista, es obvio, pero fundamental que existe la impenetrabilidad registral, o sea, que dos derechos no pueden, al mismo tiempo, ocupar un mismo lugar y preferencia, si bien pueden coexistir derechos iguales, pero con preferencia distinta, o como lo llama la doctrina, con rango diferente. Por ejemplo, una finca puede estar gravada por dos hipotecas, una en primer lugar y otra en segundo.

Cuando coexisten derechos iguales presentados para su inscripción, entra en acción el principio de prelación. Por ejemplo, en una hipoteca y una compraventa realizadas simultáneamente ¿cuál será preferente para el Registro o los terceros registrales? Siguiendo el principio de prelación, será la que primero se haya inscrito. Si hubiere varios acreedores hipotecarios garantizados con los mismos bienes, pueden formar un concurso especial con ellos, y serán pagados por el orden de fechas en que se registraron las hipotecas.

3.4.5 Principio de calificación

En cuanto al principio de calificación, Pérez refiere que: “Consiste en que sólo se inscribirán los actos o documentos que reúnan los requisitos exigidos por la legislación aplicable para su inscripción. Este principio denominado también de legalidad, consiste en que todo documento, al ingresar al Registro Público de la Propiedad, dentro de su procedimiento de inscripción, debe ser examinado por el registrador en cuanto a sus elementos de existencia y validez, es decir, si satisface todos los requisitos legales que para su eficacia exijan los ordenamientos jurídicos. A esta actividad se le llama “calificadora” y puede ser concurrente con la notarial y la judicial. Por ejemplo, cuando se constituye una sociedad anónima, el notario examina la legalidad del negocio jurídico y redacta la escritura; más tarde, es motivo de la calificación judicial con la intervención del ministerio público; finalmente, el registrador lo califica para su inscripción (Pérez 2010:95).”





3.4.6 Principio de inscripción

Es el asiento principal, definitivo y completo que da constancia en el Registro Público de la Propiedad de una situación real o personal sobre inmuebles o personas jurídicas colectivas, el cual debe hacerse constar en el folio electrónico o libros, de manera que éste surta efectos contra terceros, por ello:

- Para que un asiento o anotación produzca sus efectos, debe constar en el folio real o en el libro correspondiente; de esta manera el acto inscrito surte efectos frente a terceros.
- Como se ha visto con anterioridad, el sistema registral declarativo es el que se sigue en México.
- La solicitud de inscripción en el Registro Público de la Propiedad no se realiza de oficio, es un acto potestativo y rogado. La transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato, sin necesidad de su inscripción. Ahora bien, si se desea que la adquisición sea oponible frente a cualquier tercero, es necesaria su inscripción en el Registro Público.

3.4.7 Principio de tracto sucesivo

Este principio de tracto sucesivo puntualiza Esquivel que: “Es la organización de los asientos registrales, de manera que expresen, con toda exactitud, la sucesión ininterrumpida de los derechos que recaen sobre un mismo inmueble, determinando la correlación o concatenamiento entre los distintos titulares registrales del mismo.

Las inscripciones de propiedades inmuebles en el Registro Público de la Propiedad se efectúan dentro de una secuencia o concatenación entre adquisiciones y transmisiones sin que hayan ruptura de continuidad. En el Registro se puede trazar de una u otra transmisión de propiedad, la historia de un predio y de sus dueños. Este principio de tracto sucesivo sigue el aforismo *nemodatquodnomhabet*, o sea, dentro del Registro sólo puede transmitirse o gravarse lo que se encuentra previamente inscrito. Este principio tiene dos excepciones:

1ª Cuando el Registro Público se creó en el año de 1870, quedó abierto para inscribir la posesión y propiedad existentes en aquella época. A estas inscripciones se les llamó “primera de la finca”. A partir de ese momento empieza a aplicarse el principio de tracto sucesivo.





2ª Cuando se da la inmatriculación, o sea, la incorporación, por medio de un procedimiento judicial o administrativo de un inmueble al Registro Público de la Propiedad (Esquivel 2012 : 32).”

Por otro lado, en caso de embargos y acciones contradictorias sobre derechos reales inmobiliarios, tendrá que ser parte en el juicio, el titular registral del derecho sujeto a conflicto.

3.5 El procedimiento registral.

Por su forma el Folio Real puede entenderse desde el punto de vista de la información registral de datos personales y reales propiamente de las cosas, sujeto (personas físicas o jurídicas) y no al objeto de la registración. Es personal cuando su eje es el sujeto titular. Las registraciones personales se refieren a aspectos generales de la persona y no en relación a bienes determinados. Los reales son aquellos que se refieren al objeto de la registración, generalmente las cosas, sean éstas muebles o inmuebles.

Ahora bien, según la técnica utilizada para realizar la publicidad, los registros reales pueden ser de folio real cuando la unidad de registración es la cosa o, de folio personal, cuando se los individualiza por titulares del derecho.

El procedimiento registral constituye las etapas a cumplir con la finalidad de que la forma, sea la jurídicamente adecuada y cumpla con las disposiciones aplicables.

El procedimiento registral se llevará electrónicamente a través del Sistema Informático y de comunicación remota. La información almacenada en el sistema y los archivos complementarios necesarios serán utilizados para inscribir, asentar, anotar, cancelar, verificar, rectificar, validar y reponer los Asientos Registrales, así como para expedir certificados, copias certificadas y constancias de los mismos.

Los Asientos Registrales que autorice el Registrador mediante Firma Electrónica, así como las certificaciones, constancias e impresiones son documentos públicos y tendrán valor probatorio pleno.

El mismo valor probatorio, tendrán los Asientos Registrales y actos registrales que contengan la base de datos del sistema.

Tanto en la ley como en la doctrina no encontramos propiamente alguna definición que nos permita establecer lo que se debe entender por procedimiento registral,





sin embargo podemos construir el concepto partiendo del objeto de la función registral, auxiliándonos del derecho procesal.

En este sentido, el procedimiento administrativo ha de entenderse como un conjunto de etapas señaladas en ley, que tienen por objeto la realización de la anotación de los actos jurídicos, así señalados en ley, con el objeto de permitir la publicidad de los mismos y proporcionar seguridad jurídica a terceros.

Inicio del procedimiento.- La fase de recepción podrá ser física o electrónica, debiéndose acreditar el pago de los derechos que se causen, cuando así proceda y consistirá, dependiendo el caso, de lo siguiente:

3.5.1 Recepción física

El interesado presentará en la oficialía de partes del Registro Público el Formato Precodificado respectivo, llenado bajo su responsabilidad, acompañado del testimonio u otro título auténtico y se sujetará a las siguientes reglas:

- A) Ingresado el documento, el Sistema Informático asignará al mismo, el número de entrada por orden de presentación, que será progresivo, fecha, hora y materia a que corresponda, lo que se hará constar en la solicitud de entrada y trámite de cada documento, de la que un ejemplar deberá entregarse al solicitante. La numeración se iniciará cada año calendario, sin que por ningún motivo, esté permitido emplear para documentos diversos el mismo número, salvo que se trate de un solo instrumento.
- B) Con la solicitud de entrada y trámite, se turnará el Formato Precodificado, acompañado del testimonio o documento a inscribir al Registrador para continuar la fase de calificación extrínseca.
- C) Cuando se presenten varios documentos a inscribir en los que el interesado señale en la solicitud de entrada y trámite que están vinculados entre sí, sea que se presenten al mismo tiempo o en momentos diversos, todos ellos deberán acumularse para su calificación simultánea.

3.5.2 Recepción electrónica

El Notario Público podrá enviar por medios telemáticos a través del sistema informático, el Formato Precodificado respectivo, llenado bajo su responsa-





bilidad, acompañado de una Copia Certificada Electrónica en la que conste el acto a inscribir y deberá sujetarse a las siguientes reglas:

- A) El Formato Precodificado deberá enviarse firmado electrónicamente por el Notario Público, acompañado de una Copia Certificada Electrónica. El Sistema Informático asignará al mismo, el número de entrada por orden de presentación, que será progresivo, fecha, hora y materia a que corresponda, generando con estos datos una boleta de ingreso, que surtirá efectos de solicitud de entrada y trámite, y se enviará al Notario por vía telemática de manera simultánea. La numeración se iniciará cada año calendario, sin que por ningún motivo, esté permitido emplear para documentos diversos el mismo número, salvo que se trate de un solo instrumento.
- B) La Copia Certificada Electrónica deberá incluir las notas complementarias del instrumento en las que el Notario Público indique que se ha cumplido con todos los requisitos fiscales y administrativos que el acto requiera para su inscripción.

3.5.3 Objeto, fines y características del procedimiento

El procedimiento registral, como se ha mencionado en la definición, tiende a realizar el registro de los actos jurídicos así señalados en las leyes especiales, esto es, registrar aquellos que deban ser inscritos en un mecanismo que permita otorgar publicidad a los mismos y a la vez generar protección a terceras personas.

El principal fin del procedimiento registral, consiste en la obtención de un registro, ello para dar certeza jurídica a terceras personas.

Para valorar la gestión de la administración pública local, y tratándose de los actos procedimentales pueden ser ejecutados por:

- Las partes del proceso (actos de instancia o de postulación).
- La autoridad (actos de conexión de instancias y actos instructorios y decisorios para el desarrollo de la serie).
- Sus auxiliares (actos de documentación y de comunicación).

Cabe mencionar que la capacidad de las partes en el proceso y de los terceros se mide en términos de la capacidad jurídica y de la capacidad procesal; en cambio, la de la autoridad y sus auxiliares, en términos de competencia.





A) Idoneidad del objeto del acto procedimental.

La idoneidad del objeto, consiste en que el acto procedimental que se ejecute sea precisamente aquel que corresponde según el patrón legal para iniciar o continuar dicha serie de acuerdo con el estado en el cual se encuentra.

B) Lugar de la actividad.

El lugar en el cual se realiza la actividad debe corresponder a la sede donde actúa la autoridad que dirige el proceso.

C) Tiempo.

El tiempo en el cual se realiza la actividad se refiere a que cada acto debe ser realizado en el momento preciso o dentro del plazo acordado al efecto, so pena de perder el interesado la posibilidad de efectuarlo con objeto idóneo.

Esta característica (tiempo) permite a la doctrina distinguir entre:

- Término: El momento preciso en el cual ha de ser realizado el acto: el día tal a tal hora.
- Plazo: El periodo de tiempo durante el cual puede actuar el interesado en el momento que lo desee.

El acto procedimental se muestra como una especie del acto jurídico. Lleva implícitamente en su conceptualización, la voluntad del agente emisor y muestra en su estructura interna los mismos ejemplos del género, solo que modificados por la particularidad de la especie: y así, su objeto debe ser idóneo y la actividad requerida para su exteriorización se sujeta a ciertas condiciones de tiempo, lugar y forma.

CAPÍTULO IV



EL CATASTRO Y REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN EL GOBIERNO MODERNO

4.1 Antecedentes

A bordar la modernización del Catastro, nos lleva a la administración pública local que permite observar la realidad actual, no se trata de un asunto menor ya que comprende ingresar al desarrollo urbano e identificar zonas de riesgo o las restricciones de uso de suelo para otorgar seguridad jurídica a los propietarios de un predio, también ofrece la oportunidad de analizar y evaluar la gestión del territorio.

En relación con la modernización de la administración pública municipal, Martínez señala, “Los programas de modernización, de las administraciones públicas, que en muchos lugares del planeta hemos visto florecer, aunque sin los resultados espectaculares que se esperaban. En el caso mexicano, parece que la modernización sólo ha estado enfocada a la estructura económica y se han postergado otras esferas de la vida nacional, o cuando menos, no han tenido el mismo impulso. “La modernización (es) la causa primordial del cambio constante de exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce. Por consiguiente, la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental, en términos de desarrollo político, es mantener un crecimiento auto-sustentado, es decir, nutrido por sus fuerzas interiores. En este sentido, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada. El desarrollo





de instituciones gubernamentales dedicadas al puenteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de gobernabilidad.

Enseguida de estos asuntos, al autor alemán (Ernst Forsthoff) hace una importante clasificación de los “espacios vitales del hombre”, que divide en espacio dominado y espacio efectivo. Asunto que está en íntima relación con las capacidades para lograr sus abastecimientos y la necesidad de la procura existencial.

“Como espacio dominado debe ser considerado aquel que está asociado al hombre de un modo tan intenso que le es lícito considerarlo como de su pertenencia exclusiva, como su propiedad; estimándose así mismo como su señor o dueño. Se trata de la granja, de las fincas que le pertenecen, de la casa en la que vive. El espacio efectivo es aquel en el que la vida, allende el ámbito dominado, se cumple efectivamente.”

Como el lector podrá advertir, esto debe llevar a la administración a tener sumo cuidado en la planeación y distribución del espacio físico para los asentamientos humanos. La administración urbana y territorial cobra, entonces, relevancia vital.

Otra vez, no son sólo asuntos de diseños arquitectónicos y urbanísticos, reconocemos la importancia relevante que tienen, o de planos para fraccionamientos, sino acciones que lleven al desarrollo de las mejores condiciones para la existencia humana. Sobre el espacio efectivo, apunta nuestro autor: “los modernos medios técnicos ofrecen, a cambio de las pérdidas señaladas, la posibilidad de un modo de vida que podríamos llamar de ámbito dilatado (Martínez 2002:144-145, 160-161).

Respecto del Catastro, el INEGI señala que: “es el inventario público sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país, el término Catastro es empleado para designar una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra (INEGI 2012: 2).”

El sistema fiscal vigente en materia del impuesto predial, no corresponde a la realidad, ni a las nuevas condiciones, por el contrario muestra síntomas de caducidad, en el Catastro y un avance en la modernización registral de la propiedad, con sistemas y procesos digitalizados. La apertura al tráfico inmobiliario y el desarrollo de la propiedad privada tiene un impacto diferenciado,



algunos típicamente las que cuentan con mayor capital humano y físico, mejor infraestructura han entrado en un círculo virtuoso que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a las necesidades en su administración hacendaria, otras están atrapadas en un poco crecimiento.

La capacidad de los sistemas catastral y registral como mecanismo de nivelación y seguro entre regiones se vuelve cada vez más importante al otorgar nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, los recientes procesos de modernización atendiendo a la digitalización pueden cambiar la estructura del sistema tributario.

Abordar el tema de las contribuciones y promover una mejor administración pública, requiere también de un sistema fiscal adecuado a las nuevas responsabilidades de los gobiernos municipales coordinados con la entidad federativa con una visión integral y de largo plazo. Integral en el sentido de formar parte de una reforma fiscal general, que vincule de manera estrecha las potestades e ingresos fiscales por concepto de predial que arroje una certeza y seguridad jurídica a las personas físicas, morales y usuario en general de los servicios públicos catastrales y registrales, que por consecuencia hará una recaudación más eficiente, un sistema de coordinación más equitativo, administración transparente, prontitud y satisfacción al gobernado.

Asimismo en el tema del Registro Público de la Propiedad, es indispensable considerar que el registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa, se alude al libro de los libros en donde se llevan las anotaciones, lo cual se realiza por una persona encargada en una oficina de llevar a cabo las anotaciones o asientos.

El Registro Público de la Propiedad es una institución dependiente del estado cuya competencia es del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho civil, realizada por la actividad notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico de los inmuebles a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis, la seguridad jurídica.

En la administración pública local, la función registral tiene estrecha relación con el derecho registral, a lo que Molinario señala que: “es el conjunto de principios y normas que tienen por objeto reglar los organismos estatales encargados de registrar personas, hechos, actos, documentos o derechos; así como también la forma cómo han de practicarse tales registraciones, y los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de éstas (Molinario 2004:15).”





De la oposición entre la definición de Molinario, surgen algunas ampliaciones en vertientes diversas, por ejemplo, se hace énfasis al tema de los organismos del Estado encargados de: 1) el asiento público y 2) de la acción de inscribir diversas circunstancias en dicho asiento; asimismo, se señala la forma en que se sustanciará el procedimiento de inscripción, y se amplía el horizonte de resultados de la acción de inscripción.

En este sentido y atendiendo a la gestión administrativa cuya competencia está conferida a las entidades federativas, es indispensable precisar que la normatividad aplicable es la que regulan la actividad registral, los órganos del Estado encargados de la función, administración y mantenimiento de diversos hechos, actos, documentos, personas y derechos en un asiento público, los procedimientos que se siguen en tal virtud, así como los efectos que se producen. Por ello, asumiremos que este enfoque está referido al estudio en sí de un objeto, mismo que ya hemos conceptualizado provisionalmente.

Caso concreto en el Estado de México, la función registral, que en estructura sustantiva la gestión pública es a cargo de los registros públicos de la propiedad, es la institución que tiene por objeto dar publicidad a la situación jurídica de los bienes y derechos, así como a los actos y hechos jurídicos que conforme a la Ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros, a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a los mismos; funciona bajo la responsabilidad del Instituto de la Función Registral del Estado de México.

Por ello, en la administración pública estatal, la función registral es aquella que está conferida a ciertos órganos del Estado, cuyo propósito es dar publicidad a ciertos actos jurídicos, y que no sólo se enfoca a considerar sus resultados, sino que éstos deben surtir efectos contra terceros. De allí surge el Principio *Erga Omnes*, o, contra todos.

De gran importancia son los resultados de la función registral propiamente dicha y a la circunstancia de que no sólo basta con que una serie de actos, hechos, personas, documentos o derechos sean inscritos en un asiento público, sino que éste debe ser publicitado para que la colectividad se entere de las circunstancias inscritas, mismas que se refieren a la propiedad inmobiliaria y así puedan surtir efectos contra las personas terceras.

La publicidad mencionada es factible a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos referentes al dominio y otros derechos reales sobre



bienes inmuebles, de modo tal que el público tenga acceso directo a la fuente de información que constituyen dichas inscripciones o anotaciones; con lo que cualquier persona está en condiciones de conocer el estado verdadero de la propiedad inmobiliaria con todos sus antecedentes, transmitiendo o modificando, evitando así, hasta donde es posible, la comisión de fraudes o situaciones que pudieran conducir a error en las transacciones concernientes a la propiedad.

Es el estado quien debe proveer lo necesario para otorgar seguridad y defensa a los intereses legítimos que, en el orden privado, el tráfico jurídico de los inmuebles demanda; por ello, en el Estado de México se cuenta con un organismo encargado de esa función el Instituto de la Función Registral del Estado de México, institución que por medio de las inscripciones o de las anotaciones permite dar cuenta del estado que guarda la propiedad y otros derechos reales.

Para una correcta gestión pública, en la administración del ejecutivo estatal dentro de la aplicación de la normatividad, como cualquier área del Derecho, el Registral tiene un intercambio con otras áreas diversas del Derecho y de otras disciplinas, por ejemplo, con la archivonomía, con la estadística, la geografía, las finanzas públicas, etc.

El Derecho, a diferencia de lo que comúnmente se enseña, no tiene una división clara –salvo para propósitos pedagógicos– y la interrelación de unas áreas con otras, es tan activo como combinaciones posibles de actividades humanas haya, *verbi gratia*, los registradores que no inscriben algún acto inscribible de conformidad con la Ley, se harán acreedores a las sanciones administrativas que en su función de servidores públicos merezcan, en el ejemplo encontramos la liga entre Derecho Registral y Derecho Administrativo Sancionatorio o del Régimen de Responsabilidades Administrativas del Servicio Público.

Cuando se desarrollan los planes y programas de Desarrollo Urbano, se deben registrar dichos documentos y aquí se desprende una relación entre la rama del Derecho Urbanístico con el Derecho Registral, y así podríamos encontrar diversas conexiones entre diversas ramas del Derecho y el Derecho Registral, pero las que son más comunes son las siguientes: con el Derecho Notarial, con el Derecho Civil, con el Derecho Mercantil y con el Derecho Agrario.

Dentro del Derecho Civil y por lo que hace a los bienes inmuebles, esta materia ha sido calificada con distintas denominaciones: Derecho Hipotecario, Derecho Inmobiliario y Derecho Registral.





Con base en lo anterior, los diversos ordenamientos jurídicos que norman el Registro Público de la Propiedad son de carácter sustantivo o adjetivo. Para estos fines, es conveniente advertir que, el Código Civil instituye el Registro Público de la Propiedad y en capítulo expreso señala los aspectos fundamentales, característicos de su actividad; no obstante, como el quehacer registral abarca un universo complejo de operaciones y actos, objeto de inscripción, tiene su fuente directa e inmediata en las diversas instituciones reguladas por el propio Código Civil, en los Títulos y Operaciones de Crédito, y en muchos otros cuerpos legales, de acuerdo con el tipo de operación de que se trate, razón por la cual la parte sustantiva del Derecho Registral esta en el mencionado Código Civil, en cuanto a su regulación, mismo que delega en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, no solo su organización, sino también el procedimiento para el cumplimiento de su objetivo y fines.

Abordando la relación con el Derecho Civil en la concepción jurídica del Derecho Continental Europeo, base del Derecho Mexicano, tiene como objeto lo siguiente:

- Derecho de las personas, conteniendo en este, todas las cuestiones relativas a los atributos de la personalidad, el Derecho de la personalidad, relación de la persona en el Estado, distinción entre personas físicas y jurídicas, etc.
- Derecho de las cosas o derechos reales refiriéndose a todas aquellas cuestiones relativas a la clasificación de los bienes, los tipos de poderes ejercidos sobre estos, los distintos tipos de derechos que sobre los bienes se detentan, el patrimonio en general, y los modos de enajenación, uso y posesión. Como se puede observar, hay un sinnúmero de casos que surgen de alguna área del Derecho Civil, pero que requieren de la colaboración del Derecho Registral ya sea para obtener plena formalidad, obtener oponibilidad ante terceros, garantizar la inafectabilidad del patrimonio, etc.

Resulta importante, para objeto de la presente investigación, delimitar la base conceptual, así en el primer capítulo se dió un esbozo general de los conceptos relevantes para el entendimiento de la problemática del Catastro y Registro Público de la Propiedad.

Se abordaron los antecedentes catastrales y principios registrales, se examina el desarrollo que ha tenido el Catastro en los últimos años, la utilidad que





representa para los gobiernos la constante actualización de los procesos y sistemas que convergen tanto material como jurídicamente, por último la importancia del Catastro y las contribuciones, es decir, ingresos de gobierno para el gasto público.

La labor catastral, es una consecuencia como tantas de la actividad humana, el origen del vocablo Catastro, Dobner señala: “...existen diferentes opiniones sostenidas por diversos autores, aun cuando los criterios no están lo suficientemente unificados, el origen del término que más frecuentemente se cita es el que afirma que la palabra Catastro proviene del latín medieval “capitastrum”, como una fusión de las palabras “capitum” y “registrum”, “capitationisregistrum”, aparece por primer vez en el Códice Teodosiano de Godofredos, alrededor del año 1640. Por primer vez, aparece en Francia al ser utilizada por el autor Galvini y la palabra permanece en la lengua francesa hasta la fecha. Posteriormente el uso de este vocablo se vuelve más frecuente hasta el grado de utilizarse en todo el mundo. Una excepción a esta regla la constituyen los países escandinavos que en lugar del término Catastro emplean el de “matricula”. (Dobner 1987:4, 5, 198).”

En este sentido, el Catastro, término que deriva de la voz greco-bizantina que significa “lista”, “relación”, Esquivel lo define “... es el sistema de información territorial del Estado, que tiene como finalidad obtener un inventario analítico de los inmuebles con base a sus características. Asimismo señala que el Catastro que organiza la autoridad local al elaborar el inventario de sus bienes inmuebles, finalmente es destinado para la cuantificación de créditos fiscales (Esquivel 2012:315).”

El Catastro y su evolución hasta el siglo XVI, estudiado por Alcazar, Molina citando al Diccionario de Agricultura Práctica Economía Rural-Madrid 1855 refiere: “Nada es tan necesario en un pueblo bien gobernado y regido y nada de mejor muestra de su buena administración como la formación de un buen Catastro, como la exactitud de los datos estadísticos, para que ellos sean el regulador exacto y preciso, en la imposición de las contribuciones generales y de los impuestos parciales, ya a cada provincia, ya a cada pueblo, ya a cada particular. De lo contrario no puede haber justicia ni equidad en el repartimiento de las cargas públicas que es la operación más delicada y difícil, para los gobiernos, lo que acarrea más disgustos y por eso en todos los tiempos y todas las naciones se han ocupado los hombres destinados a dirigir los negocios públicos, a formar y a ir perfeccionando sucesivamente la estadística territorial y comercial, que es la base de la verdadera riqueza de las naciones (Alcazar, Molina 2006:51).”





En estos últimos años la Administración del Estado está dedicando atención prioritaria e importantes recursos económicos a la Institución del Catastro, en los países europeos inicia durante el siglo XIX, observándose tendencias comunes en todos los países e iniciando una dinámica de actualización sistemática, tanto los que realizan un Catastro de tipo jurídico, como los que llevan a cabo un Catastro eminentemente.

Por cuanto hace al objetivo catastral, refiere Alcazar, Mariano “Es recopilar información jurídica, técnica y administrativa relacionada a las tierras para que posteriormente a un análisis se otorgue seguridad jurídica a la tenencia de la misma para facilitar la regularización de los predios catastrados que por una u otra razón tengan alguna discrepancia entre los datos inscritos en el registro de la propiedad (Alcazar, Mariano 2006:115-116).”

4.1.2 Objetivos Generales del Catastro

En la Administración Pública Municipal, son diversos los objetivos catastrales para elaborar y administrar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

Con el fin de producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento de un Sistema de Información del Territorio, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, coadyuve a la protección jurídica de la propiedad, facilite la planificación territorial y contribuya al desarrollo sostenible del país.

Entre otros los objetivos generales del Catastro son:

1. Conformar y mantener actualizado un sistema único nacional de información que integre las bases de datos de las diferentes autoridades catastrales.
2. Facilitar la interrelación de las bases de datos de Catastro y de Registro con el fin de lograr la correcta identificación física, jurídica y económica de los predios.
3. Entregar a las entidades competentes la información básica para la liquidación y recaudo del impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.





En este contexto, las normas técnicas tienen el propósito de especificar los procedimientos en los levantamientos catastrales, con el fin de obtener los datos con la precisión y el detalle necesario y suficiente para el funcionamiento del Catastro, con apoyo en la cartografía como en la presentación de los materiales en lo que permita su utilización.

4.2 Desarrollo del Catastro Moderno

Para un país en el cual prevalece el estado de Derecho, el Catastro es de gran importancia, pues constituye una fuente de información sobre bienes inmuebles, el uso, valor y titularidad de los mismos y al mismo tiempo se convierte en un complemento indiscutible del marco de seguridad jurídico necesario para el tráfico inmobiliario y para el desarrollo económico de los países.

Actualmente la exigencia del sistema catastral para asegurar el mantenimiento de los datos y valores catastrales, pasa por el establecimiento de una gestión informatizada, realizada con un conjunto de herramientas lógicas que se apoyan en las bases de datos catastrales.

Lo anterior significa una serie de actividades y recursos humanos, financieros y materiales que permitan sintetizar la dinámica de los fenómenos que refleja, por ello, es del interés de los gobiernos desde finales del siglo pasado actualizar el sistema catastral.

En este sentido la Organización de los Estados Americanos (OEA), se ha ocupado de la problemática que hoy en día representan los catastros, considerando que, “el Catastro se constituye como una herramienta fundamental para fortalecer el estado de derecho y contribuir a una gestión de gobierno eficiente y transparente que redunde en afianzar la paz y la seguridad, consolidar la democracia representativa, en prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias, en procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos, en promover el desarrollo económico, social, y en erradicar la pobreza crítica.

Desde el año 2000, diversas organizaciones se han interesado en la modernización catastral, al efecto, la Organización de los Estados Americanos que trabaja para sus Estados miembros, tiene dentro de sus metas lo siguiente:

- Proveer a las municipalidades, a través de un enfoque nacional, el acceso a elementos metodológicos detallados del Catastro y registro, la informa-





ción, las herramientas, y el apoyo necesario para que logren desarrollar un proyecto completo y coherente para la modernización del Catastro y registro.

- Mejorar las operaciones y procesos del Catastro y registro en América Latina y el Caribe para mejorar servicios, aumentar la transparencia y el recaudo de impuestos a la propiedad y para que haya planeación y desarrollo basados en información al día (OEA 2009a : 20).”

En 2009, y mediante la promoción de actividades de fortalecimiento de capacidades y modernización del Catastro en América, la OEA busca:

“... que sus Estados Miembros mejoren y consoliden completas e interoperables bases de datos georeferenciadas (sistemas de Catastro y registro) que no solo ofrezcan adecuados datos e información para la recolección de impuestos y una mejor planificación, sino para la generación de óptimos ambientes de transparencia y eficiencia donde el ciudadano y el estado interactúen ampliamente en pro del mejoramiento de la gobernabilidad democrática y un sostenido desarrollo. Bases de datos de información catastral georeferenciada de gobiernos centrales y descentralizados son herramienta fundamental y transversal a la administración pública para una mejor gestión de su territorio y recursos (OEA 2009b).”

Más allá de la visión tradicional de “recaudación de impuestos” o Catastro fiscal, por más de una década la OEA ha promovido la eficiencia y la transparencia en un enfoque municipal y nacional que hace hincapié en la importancia del uso multipropósito o multifinanciarario del Catastro (sistema e información catastral) para la planificación y el desarrollo; pero también, como medio para potenciar y sentar las bases para un sostenible desarrollo socio-económico. La OEA ha brindado apoyo en Catastro y registro de la propiedad en municipios como Colón (Venezuela), Cojutepeque (El Salvador), Belén (Costa Rica), y Azogues (Ecuador), entre otros, y también ha emprendido iniciativas en Cuenca, (Ecuador), y nacionales en El Salvador, Guatemala y Bolivia. Estas iniciativas de Catastro mencionadas, así como misiones técnicas en Haití para la elaboración de una propuesta de proyecto en ese país, se llevaron a cabo en el marco del Proyecto MuNet Catastro, financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Un Catastro moderno tiene que proveer un modelo de datos básico acorde con la tecnología actual, donde se almacena diversa información relacionada entre





sí, para garantizar la seguridad del derecho de propiedad que proporciona a los gobiernos las bases de las contribuciones. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará entre otros ingresos, de las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En este contexto, las entidades federativas tienen dentro de sus facultades y obligaciones, cuidar la recaudación y buena administración de la hacienda pública del estado y formar la estadística del estado y normar, con la participación de los municipios, la organización y funcionamiento del Catastro y, en su caso, administrarlo conjuntamente con éstos, en la forma que establezca la ley.

En este contexto y conforme a la Constitución Federal, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

De conformidad con lo estipulado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Los municipios controlarán y vigilarán, coordinada y concurrentemente con el Gobierno del Estado, la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la ley de la materia y los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la





regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.

Al respecto a las tesorerías municipales como órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento, les corresponde administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones y elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

Es importante resaltar que en las entidades federativas a fin de coordinarse con los municipios, en la administración pública estatal tienen a los Institutos de Geografía Estadística y Catastral y son quienes proponen criterios técnicos y administrativos para ampliar, reestructurar o rehabilitar el Catastro Municipal, a través de procedimientos metodológicos y técnicos para la integración, conservación, mantenimiento y actualización de la información catastral en los municipios.

Asimismo orientar metodológicamente al Catastro Municipal sobre la integración, conservación, mantenimiento y actualización de los padrones catastrales municipales con mecanismos técnicos e informáticos para la actualización permanente del padrón catastral municipal.

Para la eficacia de la información catastral se establecen sistemas que comprenden el inventario de los datos técnicos y administrativos de los inmuebles localizados dentro del territorio municipal; la información estadística y cartográfica catastral del territorio del municipio con base en los datos que generen las dependencias y entidades del sector público y las instituciones privadas, sociales y académicas en el ámbito municipal.

Para ello es importante las manifestaciones catastrales de los propietarios o poseedores de inmuebles, para efectos de su inscripción o actualización en el padrón catastral municipal y los levantamientos topográficos catastrales y verificación de linderos, realizados por los catastros municipales en términos de los ordenamientos correspondientes.

Con una visión integral que tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales del Catastro para lograr un impacto positivo en el crecimiento y el progreso, la amplia red de expertos hemisférica,





las alianzas de la OEA con los principales proveedores de soluciones de Catastro a nivel multinacional y socios estratégicos en el área de Catastro son también activos importantes de la Organización. A lo largo de los años, el programa de Catastro de la OEA ha construido sólidas alianzas con empresas tales como the Environmental Sciences Research Institute (ESRI), Trimble Navigation, y Stewart Global Solutions, así como con oficinas avanzadas de Catastro como es el caso de la Oficina de Catastro de Quebec entre otros, y FIG (Federación Internacional de Geómetras), en particular con la Comisión 7 - Catastro y Ordenamiento Territorial. Las asociaciones público-privadas para la modernización del Catastro y el desarrollo son elementos esenciales para exitosas implementaciones.

En la administración pública para que las instituciones atiendan las demandas de la ciudadanía con una visión integral, adecuando la normatividad para contemplar la regulación de los sistemas electrónicos tiene la necesidad de fortalecer el proceso de simplificación y modernización para elevar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios gubernamentales, utilizando nuevos procedimientos administrativos, sistemas de información y tecnología de vanguardia; reducir los costos de gestión y de tiempos de respuesta; aplicar criterios de simplificación, facilidad de acceso y oportunidad.

Dentro de las instituciones públicas que requieren modernizarse se encuentra el Registro Público de la Propiedad, institución cuyo objetivo es dar certeza, seguridad jurídica y publicidad a los actos relacionados con la propiedad inmobiliaria, que por disposición de ley deben inscribirse para producir efectos contra terceros y que su actividad es indispensable para fortalecer el régimen de derecho.

Considerando que la institución registral presenta diversos problemas en su conceptualización, marco jurídico, procesos de trabajo, sistematización, profesionalizaron y desempeño, lo que ha ocasionado ineficiencia en las políticas orientadas a otorgar mayor seguridad sobre la propiedad inmobiliaria, así como retraso en las operaciones del mercado inmobiliario, afectando, entre otras cosas, la seguridad jurídica de los particulares, la contratación de créditos hipotecarios y la confianza del sector financiero respecto al retorno de sus inversiones.

Si bien se ha dado un gran paso en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, para efectos de la determinación del impuesto predial, ha de vincularse con el Catastro, fomentando la cultura registral, difundiendo los beneficios de la inscripción; incorporar el folio real como base del sistema





registral; promover una mayor vinculación con los fedatarios públicos, con otros registros y con instituciones vinculadas con el desarrollo urbano y la vivienda, por ello es importante subrayar los principios fundamentales que atañe a la labor registral.

Por su forma el Folio Real puede entenderse desde el punto de vista de la información registral de datos personales y reales propiamente de las cosas sujeto (personas físicas o jurídicas) y no al objeto de la registración. Es personal cuando su eje es el sujeto titular. Las registraciones personales se refieren a aspectos generales de la persona y no en relación a bienes determinados. Los reales son aquellos que se refieren al objeto de la registración, generalmente las cosas, sean éstas muebles o inmuebles.

Sin embargo, se requiere armonizar al marco jurídico estatal y municipal, dado que la hacienda municipal tiene su propia autonomía, y el sistema catastral su base para determinar el impuesto predial, no se ha modernizado simultáneamente con el registro público, por ello el desarrollo de éste último ocasiona las discrepancias con el Catastro que aún no avanza en la información catastral digital.

Los Programas de Modernización Catastrales, tienen como consecuencia el incremento en la recaudación y colaboran en proveer información a las instituciones encargadas de la geografía y desarrollo urbano a través de visualizador, en el cual ellos pueden tener información en línea sobre los predios, como ajustes, cambios de propietario, divisiones de predios, fusiones de éstos, nuevos fraccionamientos o desarrollos comerciales, etcétera. “Si una persona proporciona su nombre y su clave catastral, con el visualizador las autoridades municipales pueden ver rápidamente dónde está el terreno de dicho ciudadano.”

Juliao, al analizar el funcionamiento del Instituto Geográfico Portugués establece: “... analizando el término “desarrollo” que implica: visión, estrategia y objetivos pero también infraestructuras y contenidos, definió cual es la contribución del Catastro: mayor conocimiento del territorio, soporte para una mejor gestión de los recursos, transparencia en los procesos, justicia y equidad fiscal, y analizó los beneficios de disponer de un buen Catastro. Buscando además la simplificación administrativa, un aumento de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos haciendo más transparentes los procesos de relación entre el ciudadano y el estado. Para ello es necesario una identificación única de los Bienes Inmuebles (catastral, fiscal y registral) y la creación de un Catastro que sea soporte transversal e interoperable de todos los datos de la infraestructura de la información (Juliao 2014:10).”





4.3 Utilidad Justificada

Empezaremos enumerando una serie de beneficios y/o conveniencias que un proceso catastral traslada a la sociedad y a los países en general, para posteriormente realizar un análisis sobre la conveniencia de la actualización catastral.

- a) El Catastro es importante, pues conociendo como se encuentran conformados los bienes inmuebles, se puede planificar y estimar no solamente los impuestos o tributos, sino también el camino que como nación se ha de seguir.
- b) El proceso catastral brinda un sistema de identificación de los bienes que integran el patrimonio inmobiliario del país.
- c) Un buen proceso catastral constituye una garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.
- d) Un buen levantamiento catastral proporciona una descripción fiel y exacta de la situación jurídica de la tierra. Considerando que el fin de todo proceso catastral es la legalización de la tenencia de la tierra, este objeto se adquiere cuando los datos e información obtenidos a través del mismo se inscriben en un registro de propiedad.

Al respecto Dobner señala: “...para mantener su valor, el sistema catastral requiere de una administración efectiva e imparcial, capaz de actualizar y conservar la información levantada y usada. Para ello, se prevén dos actividades principales: la operación y la inspección periódica. El subsistema de operación abarca todos los procedimientos necesarios para actualizar la información diariamente. El de inspección periódica, implementado tanto en las oficinas del sector público como en el campo, mediante visitas o mediante nuevos vuelos aereofotogramétricos permite detectar todos aquellos cambios físicos de la propiedad raíz que se escaparon de la rutina del subsistema de operación (Dobner 1987:51).”

La Organización de los Estados Americanos, señala los puntos de un Catastro moderno y los objetivos del mismo, de la siguiente forma:

Un Catastro moderno contribuirá a:

1. Incrementar la eficiencia del recaudo de impuestos para mejorar los ingresos fiscales.
2. Promover el empoderamiento legal.
3. Mejorar la planificación urbana.





4. Servir de herramienta para el desarrollo integral como en la planificación de infraestructura nacional (carreteras, electricidad, represas, puentes, etc.).
5. Consolidar mercados de bienes raíces más estables y transparentes.
6. Incrementar la actividad económica a través de préstamos bancarios otorgados contra el título de propiedad.
7. Generar ambientes de inversión segura.
8. La protección medioambiental (reforestación, parques nacionales, etc.).

4.3.1 *Objetivos de un Programa de Catastro*

Tomando como referencia la visión multifinilaria del Catastro que maneja la OEA, a través de un enfoque para fortalecer los catastros municipales que a su vez refuerzan los catastros nacionales, los objetivos del programa de Catastro de la OEA son los siguientes:

1. Mejorar las operaciones y procesos del Catastro y registro en América Latina y el Caribe para mejorar los servicios, aumentar la transparencia y el recaudo de impuestos a la propiedad.
2. Proveer a los gobiernos el acceso a elementos metodológicos detallados del Catastro y registro, la información, las herramientas, y el apoyo necesario para desarrollar planes completos y coherentes para la modernización del Catastro y registro (OEA 2009b: 3).”

La OCDE señala: “los estados podrían poner en marcha programas que ayudarán a los municipios a actualizar sus catastros, como algunos ya lo hacen, ya que puede resultar más fácil que las entidades de mayor tamaño atraigan y capaciten a personal más calificado y establezcan la infraestructura necesaria (OCDE 2011:21).”

4.4 El Catastro y las contribuciones

Para abordar la relación estrecha entre Catastro y las contribuciones, es importante referirnos a la hacienda pública, en este sentido Duverger señala: “...puedo afirmar que la hacienda pública dentro de la concepción clásica es la ciencia de los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos mediante el reparto entre los gobernados de las cargas resultantes, en la concepción moderna se advierte que la noción podría ser menos precisa, pudiéndose definir como la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas





medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, entre otras... (Duverger 2006).”

La teoría de la tributación nos muestra que el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel del gobierno define las fuentes y el tipo de financiamiento de los niveles de gobierno.

Ahora bien, los impuestos son las contribuciones que las leyes establecen para el gasto público, al respecto Margain, refiere “La fuente del tributo no es más que el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital, la fuente del tributo, es la actividad económica gravada por el legislador, la cual puede ser objeto de gravámenes sea en forma simultánea, por los distintos sujetos activos por nuestra Constitución, (Federación, Estados y Municipios), o por el mismo sujeto activo con más de un tributo.

Los tributos o contraprestaciones son las prestaciones en dinero o en especie que el estado exige en su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines (Margain 2000: 39).”

Respecto del Federalismo clásico, Aguilar señala: “El modelo clásico de Tiebout (1956) muestra que la principal respuesta de los agentes económicos ante el establecimiento de impuestos locales es la movilidad inter-jurisdiccional de factores y actividades económicas: la minimización de los efectos ocasionados por el sistema de impuestos a la movilidad interjurisdiccional permite definir cuales niveles deben ser encaminados de la gestión de impuestos: derechos, productos, etc.

El primer modelo de Tiebout es la necesidad de atribuir a los gobiernos locales la tributación sobre los inmuebles: en esa dirección se sugiere que los impuestos de la propiedad sean delegados a éstos (Aguilar 2009: 101).”

En cuanto al sistema de ingresos, habremos de considerar como método de clasificación aquél que distingue esencialmente entre ingresos municipales propios y a los que se generan en otro nivel de gobierno. Por los primeros entendemos aquellos que resultan de fuentes establecidas en las leyes municipales. Por los segundos nos referimos a aquellos que resultan de fuentes establecidas en leyes hacendarias federales o estatales y de las cuales se otorga participación a los municipios.





Por otra parte, entendemos como ingresos tributarios aquellos que derivan de impuestos, derechos o contribuciones especiales, y por ingresos no tributarios los productos y los aprovechamientos.

Al efecto, las contribuciones se clasifican de diversas formas según la fuente de riqueza motivo del gravamen, para referencia, Garza señala "...Los impuestos directos son los que gravan periódicamente, mensual, o anualmente situaciones que presentan cierta permanencia y estabilidad, de tal manera que pueden hacerse padrones fiscales, tales situaciones pueden ser la posesión de ciertos bienes creadores de renta o estimados como signos de la misma, tales como el impuesto predial, impuesto por tenencia o uso de automóviles, o bien el ejercicio de una actividad lucrativa, como el impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado. Los impuestos indirectos son aquellos que tienen como hecho generador hechos aislado, accidentales, que se refieren a situaciones transitorias o instantáneas, de tal manera que no resulta posible hacer un padrón de contribuyentes (Garza 2009: 270)."

El impuesto predial es un impuesto que por naturaleza es local, donde se encuentran los predios, Nolasco señala: "La Hacienda Pública Municipal desde un punto de vista patrimonial, significa el conjunto de recursos financieros patrimoniales en general, con que cuenta el municipio para la realización de sus fines (Nolasco 2002)."

En este contexto el Catastro que organiza la autoridad local al elaborar el inventario de sus bienes inmuebles, tiene dentro de sus fines servir de base para cuantificar créditos fiscales relativos a la propiedad, como lo es el impuesto predial.

Citando a Pérez, refiere "Don Jerónimo González Martínez en su obra de Estudios de derecho hipotecario español, respecto de la organización del Registro Público de la Propiedad existían en Egipto los archivos de negocios en donde se conservaban las declaraciones hechas cada catorce años que servían de base a la percepción del impuesto, para la transmisión de derechos inmobiliarios y para la enajenación o gravamen de fincas (Pérez 2010:42)."

Desde 2006, bajo el programa de modernización federal a los registros públicos de la propiedad y del Catastro, se han elaborado diversos análisis en torno a la necesidad de vincular el Catastro con el Registro Público de la Propiedad, dentro de los cuales y el que refiere el impacto en el impuesto predial la OCDE,



con motivo de la evaluación en 2010 y de los resultados en sus estudios en 2011 puntualizó lo siguiente : “ Existe un gran potencial para aumentar los ingresos a nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales pueden recaudar toda una gama de impuestos, aunque la mayoría tienen una base limitada. Sin embargo, la recaudación es baja porque los gobiernos subnacionales tienen incentivos y capacidad limitados para utilizar sus poderes tributarios, aunque el gobierno ha realizado esfuerzos importantes por mejorar esta situación (OCDE 2011).”

Al respecto, Molina, señala: “...la protección adecuada de los derechos de propiedad sólo puede ser lograda desde la aplicación de los registros públicos de la propiedad y oficinas de Catastro eficientes, que administren de manera clara y transparente el derecho de la propiedad y que, por sus condiciones y características, incentiven su uso pronto y expedito por todos los ciudadanos. Existencia de un andamiaje legal robusto que establezca un marco contundente de las reglas para normar y regular los derechos de propiedad. Las condiciones de legalidad y el reconocimiento de los derechos o títulos de propiedad de manera veraz, lo cual permitirá el correcto funcionamiento de los mercados a los cuales sirve, generando certidumbre legal y con ello beneficio económico y social derivado de la recaudación del impuesto predial (Molina 2012).

El Modelo óptimo de Catastro tiene como objetivo establecer un marco de referencia que funcione como guía para que los catastros dignifiquen su función mediante la aplicación de un diseño conceptual que los convierta en instituciones eficaces, eficientes, con procesos operativos modernos y con capacidad para el intercambio de información estratégica, vinculando la información catastral con el Registro Público de la Propiedad y otras instancias registrales, y estableciendo reglas claras para el manejo de discrepancias, a fin de brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y sustentar el desarrollo económico, la planeación y la administración territorial de los estados y municipios.

En relación a la modernización de los catastros y registros, Sandoval, señala: “Modernizar los catastros y registros públicos de la propiedad (RPP) no es un asunto menor, pues hacerlo permitiría planear mejor el desarrollo urbano de los municipios (al actualizar los primeros), identificar zonas de riesgo o las restricciones de uso de suelo para la construcción de zonas industrial eso comerciales, otorgar seguridad jurídica a los propietarios de un predio, fomentar la inversión, incrementar las finanzas de los gobiernos municipales y tener una mejor gestión del territorio. Refiriendo a María Zimbrón dice: Si se tienen los datos verídicos de las construcciones, por dónde pasan las





calles, de qué ancho son, de qué altura y en general todos los detalles físicos, se puede planear adecuadamente una ciudad, una localidad o la infraestructura que se necesita en ambas; Zimbrón, especialista de C-Estrategia, consultora que colaboró con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la elaboración del estudio *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*. Asegura Zimbrón, los municipios no tienen esa visión. “Ellos ven al Catastro—los RPP son de ámbito estatal— únicamente con un propósito fiscal: recaudar el impuesto predial. No están trabajando por una administración territorial que tenga información completa en cuanto a catalogar los predios, pues lo que buscan es tener un padrón del cual valerse para saber que en determinada dirección pueden cobrar a alguien cierta cantidad (Sandoval 2012).”

El progreso tecnológico, el cambio social, la globalización y la interconexión en aumento de relaciones comerciales con sus consecuencias legales y ambientales, ocasiona que los sistemas tradicionales, tengan que adaptarse adecuadamente a los nuevos desarrollos, entre ellos el sistema catastral que además de dar orden territorial, es la base de las contribuciones locales que gravan la propiedad.

4.5 Mejores prácticas catastrales a nivel nacional

En el Estado de México, a través del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus accesorios legales, que desde 2012 al primer trimestre de 2014 ha celebrado con los Municipios del propio Estado, se encuentra alineada con las políticas públicas del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, donde se destacan los siguientes puntos de referencia:

Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida

Como objetivo establece consolidarse como un gobierno municipalista. Con resultados a través de establecer una gestión gubernamental que los genere y alcanzar un financiamiento para el desarrollo.

Con los Convenios de Colaboración Administrativas antes referidos, tiene la finalidad de alcanzar un financiamiento para el desarrollo con estrategias para fortalecer los ingresos de la entidad y las finanzas públicas municipales a través del impulso a la recaudación de impuesto predial, considerando entre sus líneas de acción promover la coordinación institucional, incluyendo a las haciendas municipales a fin de optimizar los recursos.





De acuerdo a los resultados de 2010 se recaudaron 3,152 mdp por concepto de Impuesto Predial en el Estado de México. El potencial recaudatorio de dicho impuesto se estima que asciende a 4,700 mdp considerando sólo el pago del ejercicio corriente.

Teniendo en cuenta que solo se recauda el 67% del potencial estimado respecto a pagos del ejercicio corriente, se presenta un área de oportunidad para incrementar los ingresos por este impuesto.

Es importante resaltar que los Convenios de Colaboración Administrativa en la Administración Pública, entre las entidades federativas y los municipios, son instrumentos que tienen su base constitucional en los artículos 115, fracción IV y 116 fracción VII, además de la normatividad estatal y municipal.

Al primer trimestre de 2014 el Estado de México a través de su Gaceta Oficial de Gobierno a publicado los 26 Convenios que ha celebrado y continúa con las acciones de sumar ya que para el próximo 16 de agosto de 2014 y conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente es el plazo para incorporación de aquellos municipios que será considerados para 2015 en la distribución de las participaciones federales.

Los principales beneficios que se observan del Convenio son: mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial, abatimiento del rezago y actualización del padrón catastral.

4.5.1 Mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial

Gracias al uso de la plataforma de pagos del Gobierno del Estado de México se obtienen los siguientes beneficios:

- Obtención de línea de captura universal para pagos referenciados.
- Aprovechamiento de infraestructura de Centros Autorizados de Pago (Bancos y Establecimientos Mercantiles)
- Pago en línea mediante tarjeta de crédito con opción a meses sin intereses.
- Integración de los registros de los pagos del impuesto.
- Bancarización de los ingresos y disminución de comisiones.
- Infraestructura de almacenamiento de datos, mantenimiento de sistemas y aplicaciones web disponibles para el contribuyente sin costo para el Municipio (Plataforma de Pagos).
- Campaña mediática de orientación y difusión al contribuyente sobre la nueva forma de realizar su pago del Impuesto Predial.





4.5.2 *Abatimiento de rezago*

En el Convenio de Administración del Impuesto Predial será la administración pública estatal la responsable de:

- Realizar labores de fiscalización y cobro coactivo del impuesto predial a contribuyentes omisos y morosos.
- La vigilancia de las obligaciones fiscales omitidas en materia del Impuesto Predial, a través de requerimientos o cartas invitación.
- La determinación de los accesorios causados por la omisión del pago del Impuesto Predial e imposición de las multas por las infracciones cometidas por los contribuyentes, conforme a lo previsto en el artículo 361 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- Llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales que determine, respecto del padrón de contribuyentes que le proporcione “El Municipio”.
- Cumplimiento del Dictamen. Estas acciones se realizan con base al plan de trabajo determinado entre el Municipio y el GEM por conducto de la Secretaría de Finanzas.

4.5.3 *Actualización del padrón catastral*

La administración pública Estatal, en colaboración con los municipios realiza labores de actualización catastral considerando los siguientes puntos:

- Validar la información del Padrón de Contribuyentes del Impuesto Predial que “El Municipio” proporcione.
- Actualizarla y en su caso, incrementar los registros de los sujetos obligados.
- Actualizar el padrón del impuesto predial.
- Realizar inspección de campo para determinar diferencias de construcción.
- Elaboración de lacartografía respectiva.
- Entregar cartas invitación así como atención al contribuyente.
- Notificación de documentos al contribuyente. IGCEM (2014)

La importancia de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros en México, radica en que son las instituciones que permiten salvaguardar los derechos de propiedad de los mexicanos. Dado que son entes públicos, es responsabilidad compartida de los gobiernos federal, estatal y municipal garantizar su correcto funcionamiento a fin de asegurar que cumplen con su cometido de forma eficaz y eficiente.





Para lograr ésta tarea es necesario que ambas instituciones cuenten con los elementos constitutivos adecuados y correctamente desarrollados: andamiaje institucional, marco legal, tecnologías de la información, procesos y reglas de negocios, entre otros.

A través del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, ha propuesto el Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad y el Modelo Óptimo de Catastro como herramientas que permiten mejorar los elementos esenciales que con forman las citadas instituciones.

En este sentido el INEGI señala “...es preciso señalar que el objetivo del citado programa es brindar mayor certeza jurídica a las familias mexicanas mediante la unificación de la información de los catastros y registros públicos de la propiedad de todos los predios del país, por lo que para el cumplimiento del objetivo se requiere contar con un registro y Catastro único de la propiedad que: Integre en una sola base de datos la información de: Registros Públicos de la Propiedad, Catastros Municipales y/o Estatales Urbanos y Rural Privado y Registro y Catastro Agrario Nacional.

En este sentido la constitución de la propiedad en México (propiedad privada, propiedad social y propiedad pública) constituye información de interés Nacional, a efecto de establecer la competencia federal, estatal y municipal (INEGI 2012).”

Desde 2007 a 2012 la OCDE ha presentado los casos de estudio de las entidades federativas que tuvieron uno de los mejores desempeños en los elementos esenciales del Catastro, definidos por el Modelo Óptimo de Catastro de la siguiente forma:

Mejores Prácticas de Catastro por Componentes y Entidad Federativa

Componentes	Entidad Federativa
Marco Jurídico	Morelos
Procesos y Reglas de Negocio	Puebla
Tecnologías de la Información	Ciudad de México
Vinculación del Catastro con el RPP	Campeche
Gestión de la Calidad	Sonora
Profesionalización de la función catastral	Nuevo León
Políticas Institucionales	Nuevo León





Las mejores prácticas identificadas en este estudio, sirven como ejemplo de compromiso, dedicación y resultados alcanzados en la modernización de los catastros. Demuestran como los esfuerzos conjuntos y los programas de trabajo claros y con objetivos alcanzables, apoyados por una buena organización y un financiamiento adecuado hacen posible el cambio y la reforma.

Por lo tanto éstas mejores prácticas representan oportunidades y lecciones a emular por el resto de las entidades federativas de México en su trabajo para mejorar y modernizar los catastros.

En el caso del Estado de Morelos y su éxito en el Marco Jurídico a pesar de las limitadas facultades de la Dirección General del Sistema de Información Catastral, ha logrado establecer comunicación con varios municipios para iniciar el programa de modernización, es indicativo de la gran labor que la autoridad catastral estatal realiza pese a la distribución de facultades y a la autonomía municipal, que dificultan la creación de cuerpos normativos aplicables a todo el territorio.

Una reforma legal relevante para dar inicio a la modernización del Catastro fue la del artículo 101 de la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos (Modificaciones jurídicas que llevaron alrededor de dos años), en el que se estableció que los RPP no harían inscripción alguna en sus libros sin que mediara la comprobación de que se han hecho las manifestaciones correspondientes en el Catastro Municipal respectivo. Asimismo, determina que el RPP y los catastros municipales deberán coordinar sus bases de datos, a fin de que cada uno cuente con los elementos técnicos y administrativos que les permitan verificar la legalidad y legitimidad en las operaciones que realicen, lo cual permite que se establezca el marco legal para la vinculación de bases de datos entre RPP y Catastro, su normatividad para el intercambio de información la contendrá el Reglamento de Catastro del Estado que actualmente está en proyecto.

En el caso de Puebla respecto de Procesos y Reglas de Negocio, deriva su caso de éxito con esfuerzos desde 1991 con la creación del Instituto Catastral del Estado de Puebla encaminados a la creación de un padrón fiscal que permitiera la recaudación del impuesto predial y en el periodo 2005-2011 redefinió la visión que se tenía, transformándola de un enfoque prioritariamente fiscalizador y de recaudación en un modelo multifinilarario de administración territorial, es decir, un Catastro a través del cual se puede conocer la situación física, jurídica y económica del territorio adquiriendo cartografía y ortofotografía para cubrir la totalidad de la superficie del territorio estatal.





Con la creación del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla y el desarrollo de su portal de servicios electrónicos se concretará la homologación y la integración de sus procesos en cuanto a requisitos y etapas. Asimismo el uso generalizado de la clave catastral hace posible vincular la información relevante, tal como superficie, linderos, colindancias y datos del propietario, con la cartografía ha permitido facilitar la ubicación de los inmuebles y brindar mayor certeza sobre la información capturada.

En la Ciudad de México el caso de éxito relativo a tecnologías de la información en los procesos catastrales se debe a la aplicación de numerosas acciones de mejora en torno a la innovación y el aprovechamiento de los recursos tecnológicos disponibles ante el reto de administrar la mayor base de datos catastral en el país. A partir de las acciones de modernización tomadas por el Catastro, se reconoce que la actualización de la información catastral es la depuración y actualización de la información que se tiene históricamente.

El objetivo que se persigue con la integración de la información catastral y registral es que ambas instituciones puedan consultar, revisar y actualizar datos con esquemas de trabajo, precisos y adecuados tanto para el Catastro como el RPP, brindando certeza jurídica a los usuarios, actualmente en la oficina virtual se puede obtener la cartografía catastral y planos por manzana y por lote, y está en proceso que se pueda visualizar toda la información relativa a los predios e iniciar trámites remotos.

Por lo que hace a la vinculación entre Catastro y Registro Público de la Propiedad en el Estado de Campeche, como caso de éxito obedece al grado de integración de la información entre dependencias catastrales y registrales. La vinculación implica desde la homologación de la información y el uso de claves de identificación compartidas, hasta la integración de dependencias en un solo Organismo para una mejor administración del territorio, es una de las primeras entidades del país que iniciaron los esfuerzos de modernización, buscó cambiar la visión institucional, de tal forma que pasara de ser una oficina centrada en la recaudación del impuesto predial, a ser un centro de información territorial multifuncional bajo el programa de modernización federal vinculando el número de predio con el folio real.

En el caso del Estado de Sonora respecto de la gestión de la calidad considerado como caso de éxito fue la primera entidad en crear un Instituto Catastral y Registral en México, uno de los pilares y en el financiamiento para lograr su





modernización fue la implementación de políticas de calidad que aseguraran una adecuada actividad catastral. Garantiza que los procesos demuestran a los usuarios la calidad de los productos y servicios brindados por las oficinas públicas con una estrecha coordinación con los municipios que tienen a su cargo el Catastro.

Por lo que hace a la profesionalización de la función catastral y políticas institucionales en el Estado de Nuevo León se destaca que el nivel de profesionalización de la plantilla que labora en la institución del Catastro es con personal profesional continuamente capacitado en materias jurídicas, técnicas y de servicio con una visión clara y de apoyo del gobierno federal en el programa de modernización, cuenta con el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

En cuanto a las políticas institucionales tiene un gran avance en la implementación de las reformas para que los catastros cuenten con estructuras y programas institucionales adecuados que dan soporte a la operación, con autosuficiencia presupuestal, fomento de la cultura catastral. Los inmuebles se encuentran definidos tanto por sus características físicas como los derechos de propiedad, actualmente está en proceso el servicio de ventanilla única donde el usuario realizará sus trámites en un solo lugar y los procesos de interacción entre el Catastro y RPP se resuelven de manera interna (OCDE 2012:134-149).”

La estructura jurídica en materia de catastros en México, varía de un estado a otro, en algunos la distribución de competencias de las funciones catastrales está totalmente centralizada, de tal forma que todas las actividades catastrales las realiza el Catastro Estatal y en otros son de competencia Municipal en coordinación con los ejecutivos estatales, sin embargo sea estatal o municipal prevalece la autonomía municipal ya que son los responsables del cobro del impuesto predial y administran libremente su hacienda pública, aunque para la asignación de valores hay cooperación técnica estatal, como en el caso del Estado de México.

Por ello, hay estados que en sus catastros han avanzado más en unos aspectos que en otros ya sea marco jurídico, procesos, tecnologías de la información, vinculación con el Registro Público de la Propiedad, políticas institucionales o profesionalización. Además de que en cada entidad federativa se atiende a distinta problemática como geográfica, de población, políticas públicas municipales diversas, rezago, equipo de tecnología, bases de datos actualizadas.





4.6 Mejores prácticas registrales a nivel nacional

Si bien en la administración pública estatal y municipal, el Registro Público de la Propiedad tiene historia de siglos, es importante actualizar la gestión pública para efectos de la determinación del impuesto predial, para que a través de la convergencia digital en los dos órdenes de gobierno y con el uso de la tecnología y las herramientas de la comunicación, se identifican con mayor facilidad las áreas que se encuentran en constante desarrollo, encontrando nuevas formas para el eficiente servicio público y lograr satisfacer las necesidades de la sociedad.

Por ello es indispensable que materias estrechamente relacionadas como son: la materia registral, catastral y tributaria, coexistan jurídica y materialmente en congruencia con la información que a cada una corresponde con nuevos esquemas de desarrollo administrativo y el uso de las tecnologías poder transformar los antiguos trabajos manuales, que en forma tradicional se han venido realizando y ofrecer a los ciudadanos como al propio sector público nuevas formas del quehacer registral y catastral que permita en el impuesto predial la certeza y seguridad jurídica para propiciar una cultura fiscal entre los gobernados, como eje principal el orden lógico jurídico y con el fin de otorgar esa seguridad y certeza jurídica relacionada con el predio y las diversas formas de transmisión de la propiedad inmobiliaria.

La modernización que tiene de avance hoy en día el Registro Público de la Propiedad, no se ha dado en forma paralela con el Catastro que es la base para la determinación del impuesto predial.

Se requiere que la administración pública estatal y municipal se encuentren jurídica y materialmente coordinadas para mantener un orden de los propietarios de los bienes raíces, claves catastrales en congruencia con los datos que constan en el Registro Público de la Propiedad, como son nombres de los titulares legítimos de la propiedad privada, ubicación, superficie, colindancias, características físicas del predio.

Con motivo de las diversas formas de transmisión de la propiedad, el tráfico inmobiliario por su propia naturaleza cambia de titulares y la propiedad misma en forma constante, ya que hay predios que se fusionan, separan, construyen, modifican las construcciones, se expropián, por tanto, esos cambios traen como consecuencia las variaciones en las claves catastrales, Registro Público de la Propiedad y la determinación del impuesto predial.





Por ello es necesario, rumbo a la modernización de la administración pública estatal y municipal lo siguiente: Garantizar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles, para los efectos de la transmisión de su dominio sin contratiempos por discrepancias en las bases de datos en los dos órdenes de gobierno.

Bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda, para la determinación del impuesto predial.

Aumentar la recaudación de contribuciones locales, con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales.

Dejar totalmente el Sistema Registral de Libros, por otro más ágil y moderno, como es el folio real electrónico. Con ello se optimizaría la función registral y se generaría mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo archivo contendría toda la información registral de una propiedad con todos sus movimientos y afectaciones.

Vinculación de los sistemas de registro de la propiedad que son documentación jurídica con el Catastro registra las características físicas e identifica los límites de la propiedad.

En la compleja sociedad moderna, la forma o formas de presentación del derecho también se está transformando. Su dinamismo es de tal alta velocidad y de tan alta sofisticación que este concepto jurídico, el de la forma, en los tiempos actuales y en particular, del derecho administrativo no alcanza las dimensiones que exigen los tiempos contemporáneos, mas aún cuando tradicionalmente estábamos acostumbrados a la inscripción registral de dos o tres instituciones administrativas, como es el caso de los actos jurídicos relativos al registro civil y a los actos jurídicos relativos a la propiedad y al comercio.

Cada día, como se verá más adelante, surgen otras instituciones jurídicas que reclaman su registro en el espacio administrativo correspondiente; y por ello la forma o formas conceptuales de su moderna inscripción, a veces, no logran capturarse con la certeza exigida por el derecho sustantivo.

Desde 2007 a 2012 la OCDE ha presentado los casos de estudio de las entidades federativas que tuvieron uno de los mejores desempeños en cada uno de los diez



componentes que a su vez, son los elementos esenciales definidos por el Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad de la siguiente forma.

Mejores prácticas en el RPP por componente y por entidad federativa

Componentes Entidad federativa

Visión integral	Yucatán
Marco jurídico	Estado de México
Procesos registrales	Baja California
Tecnologías de la información	Querétaro
Gestión de calidad	Guanajuato
Profesionalización de la función registral	Morelos
Políticas institucionales	Baja California
Gestión y acervo documental	Guanajuato
Participación y vinculación con otros sectores	Colima
Indicadores de desempeño	Jalisco

En la modernización de los RPP (Registros Públicos de la Propiedad) se identifican en las mejores prácticas como ejemplo de los esfuerzos conjuntos, programas de trabajo y objetivos basados en la organización y financiamiento adecuado que hacen posible que sean modelos a seguir para mejorar y modernizar los registros públicos de la propiedad.

En el caso del Estado de Yucatán es un referente en el componente de visión integral del Modelo Integral impulsado por el gobierno federal, ya que ha logrado consolidar la visión y el compromiso institucional, incluyendo estos objetivos con éxito en el Programa Estatal de Modernización.

En enero de 2012 se creó este Estado, el Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán (INSEJUPY), es el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de brindar, como su nombre lo indica, seguridad jurídica sobre el patrimonio de los habitantes de Yucatán. Está compuesto por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la Dirección de Catastro Estatal y el Archivo de Notarías.

Para Yucatán, una estructuración clara de sus planes y el cambio de paradigmas, aprovechando las tecnologías de la información como herramientas, han sido fundamentales en su evolución. Antes del año 2007, tanto el Registro Público de la Propiedad como el Catastro eran dependencias menores dentro de la admi-





nistración pública de la entidad; se tomaron acciones de gobierno relativas a espacios físicos adecuados, incorporación de tecnología y mejores condiciones para el trabajo registral.

En principio, se reformaron la Ley del Notariado y el Código Civil, se trabajó en la Ley de Firma y Documentos Electrónicos y en la Ley de Fraccionamientos, y se analizaron reformas a la Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y a la Ley de Catastro. La primera acción de modernización que tuvo un impacto evidente fueron los cambios de la estructura de la administración pública estatal, como resultado de actualizar el marco normativo.

El diseño del sistema registral partió del objetivo de trasladar el proceso jurídico a un sistema informático dinámico, que fuera más allá de una simple acumulación de bases de datos. Si bien los sistemas ayudaron a la organización de la información, el registrador es el único responsable de analizar y calificar los actos. En lo que respecta a su implementación, a pesar del rechazo natural al cambio, poco tardó el personal del Registro Público en asimilar los sistemas y comprender los beneficios que reportaban a su labor. Actualmente, en términos tecnológicos, en Yucatán se maneja un total de cuatro sitios web intercomunicados con fibra óptica, con un anillo periférico de fibra óptica para tener rutas de conexión hacia servidores centrales. Se invirtió también en la adquisición de clientes ligeros y se incrementó el ancho de banda. Todos los registradores tienen asignadas firmas electrónicas y certificados electrónicos, y firman con lector biométrico.

Esto permite que exista una interoperabilidad de las bases de datos, brindando ventajas en la compartición y análisis de información estatal alimentada por las dependencias.

En suma, la creación de un organismo descentralizado con herramientas que facilitaron su actuación, un área dedicada al seguimiento e implementación de los proyectos, y un sistema tecnológico robusto que puso en el centro al funcionario y al usuario, fueron los pilares que sentaron las bases de lo que es hoy la modernización del RPP en Yucatán. Todo ello, con el auspicio de los recursos estatales y federales que forman parte del PMRPPC (Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros) del gobierno federal.

Los esfuerzos de modernización en Yucatán han beneficiado de tanto al personal de la institución como a los usuarios. La introducción de tecnologías y equipos,





así como el desarrollo de programas informáticos, han motivado al personal a realizar mejor su trabajo, ya que logran concluir los procesos de manera más ordenada y expedita. Esto, a su vez, ha logrado reducir los tiempos de respuesta de los trámites del RPP, mejorando la percepción de los usuarios frecuentes.

En el caso del Estado de México, el proyecto de modernización del RPP surgió del compromiso y la visión del gobierno estatal, materializado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, el cual incluyó el fortalecimiento institucional para garantizar la protección de los derechos de propiedad. Estos esfuerzos de modernización se complementaron con el PMRPPC del gobierno federal, iniciado en 2007 del gobierno federal, iniciado en 2007. Hasta esa fecha, toda la actividad registral se realizaba manualmente mediante la inscripción en libros por los registradores.

Si consideramos que el estado cuenta con uno de los acervos más antiguos del país con inscripciones que datan de 1558 y que en la actualidad tiene una población de más de 15 millones de habitantes distribuidos en un territorio heterogéneo desde zonas con altos niveles de industrialización hasta otras con gran actividad rural, el proyecto representaba un reto mayúsculo. Por ello, la labor no sólo requería el esfuerzo del Instituto de la Función Registral del Estado de México (que entonces no existía como tal), sino de todas las autoridades estatales.

El primer gran paso para generar la modernización y que sentaría las bases para el resto de las acciones consistió en la redefinición y adaptación del marco jurídico que normaba la actividad registral, tomando como base el Modelo Integral.

Desde que se instituyó la actividad registral en el Estado de México, y durante más de un siglo, se utilizó el sistema tradicional de libros, secciones y asientos registrales. A través del tiempo, esta actividad evidenció los inconvenientes de acumulación, dispersión y complejidad de las operaciones registrales, tareas que fueron llevadas a cabo hasta 2006 por la Dirección General del RPP. De cara a la era tecnológica y de globalización de años recientes, las actividades manuales en materia registral de hasta entonces eran obsoletas, haciendo inoperante a la institución y acarreando graves problemas a la sociedad al generar rezagos significativos debido a la acumulación de trabajo.

En el año 2007, se da inicio al proyecto de modernización en el estado. Las autoridades registrales del Estado de México advirtieron la gran oportunidad





que presentaba la incorporación de herramientas tecnológicas a la función registral, las cuales harían más eficientes las labores manuales y brindarían una mayor certeza jurídica sobre los documentos. Asimismo, un factor importante para iniciar este programa fue el riesgo que implicaba mantener en libros la información, considerando la posibilidad de que ésta se perdiera en alguna eventualidad o fuera alterada.

Dada esta situación se buscó principalmente reducir los tiempos de respuesta para los servicios registrales y, de esa forma, disminuir la carga administrativa para los usuarios de dichos servicios. Para esto se hizo una evaluación de los tiempos previstos legalmente, así como de las tecnologías y recursos humanos disponibles. Con ello, se determinó que, junto con la implementación de otras mejoras, era posible reducir los plazos establecidos en las leyes y, a partir de ahí, optimizar los procedimientos para poder acotarse a ellos.

El éxito del programa de modernización no depende solamente de la actividad de las autoridades registrales, sino también de las autoridades del gobierno del estado y de la Federación. Además de los diversos actores gubernamentales involucrados, diversos actores privados contribuyeron en el diseño del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM).

Además del apoyo proporcionado por el gobierno federal, a través del Modelo Integral y de los recursos financieros, los esfuerzos de modernización estuvieron encabezados tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo del estado. En lo que refiere al Ejecutivo, el involucramiento abarcó tanto al gobernador como al secretario de Finanzas y al secretario General de Gobierno. La Secretaría de Finanzas colaboró a través de la Dirección General de Financiamiento de Proyectos, la Procuraduría Fiscal del gobierno del estado y la Dirección General de Innovación. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno colaboró a través de la Dirección General del RPP (la cual terminaría por convertirse en el actual Instituto de la Función Registral del Estado de México).

A raíz del análisis de la situación en la que se encontraba el RPP, surge como primera adecuación necesaria de la ley la implementación y el mandato de un sistema de cobranza por medios exclusivamente electrónicos. Con ello se eliminaron todas las razones para el uso y manejo de efectivo en la institución. Este esquema fue adoptado en las 19 oficinas registrales del Estado de México. Como los demás servicios públicos, el sistema de pagos implementado funciona a través de una línea de captura utilizada para realizar el pago a través de



cualquier institución bancaria, lo cual se refleja de manera inmediata en el sistema de la Secretaría de Finanzas. El pago se realiza a través de una forma electrónica universal para el pago de contribuciones.

A la par del sistema de cobranza electrónica se empezó con la digitalización de todo el acervo registral. Debido al tamaño del acervo registral del Estado de México, se determinó que en una primera etapa se digitalizaría el acervo de los últimos 20 años, lo cual permitiría continuar con el trabajo registral diario y eliminar la necesidad de utilizar libros.

Así fue posible empezar a utilizar el folio real electrónico, con el cual se logró la automatización del trabajo y la conservación del tracto registral. Un aspecto importante de la modernización fue la migración de los libros físicos al uso de sistemas computacionales. Ello implicó un gran reto para las autoridades, puesto que se afrontaron ciertas resistencias por parte de los funcionarios sobre el uso de nueva tecnologías. En primera instancia, se desarrolló en 2009 el Sistema Integral Registral del Estado de México (SIREM) sobre una plataforma en ocho oficinas registrales. Con el transcurso del tiempo y la operación, se advirtió que eran necesarias ciertas modificaciones del sistema, así como nueva infraestructura para poder adaptarlo a las oficinas restantes.

A nivel nacional, el Estado de México es una de las entidades que han mostrado el mayor avance del componente del marco jurídico dentro del Modelo Integral. Para ello, se han realizado las adecuaciones correspondientes a diversos tipos de ordenamientos legales de todos los niveles. En este sentido, el Estado de México ha promovido ya la mayoría de las modificaciones legales previstas por el Modelo Integral.

Al crear el Instituto de la Función Registral del Estado de México como organismo descentralizado de la administración pública estatal, se optó por formar un fideicomiso que asegurara que se cuenta con los recursos económicos necesarios para dar continuidad al programa de modernización mediante la mejora de las instalaciones, la adopción de nuevas tecnologías y el impulso de todos los componentes del Modelo Integral. A juicio de las autoridades, disponer de recursos asegurados para la modernización ha sido de especial importancia para poder adquirir nuevas tecnologías, puesto que éste suele ser el aspecto más costoso de la modernización.

Con la descentralización del Instituto de la Función Registral del Estado de México, en 2008, se tuvo que hacer un exhaustivo análisis de todo el marco legal





referente a las funciones registrales. Este análisis abarcó desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, pasando por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y el Código Civil del Estado de México, hasta la creación de su reglamento (posteriormente derogado por la Ley Registral para el Estado de México). Atendiendo a la modernización, este marco jurídico tuvo que actualizarse para poder adoptar el Modelo Integral propuesto por el gobierno federal, considerando también las necesidades de los usuarios.

En este sentido, las adecuaciones normativas no se pueden dar sin que existan acuerdos previos entre los diferentes grupos parlamentarios, impulsados por las más altas autoridades gubernamentales, quienes tienen que estar convencidas de la viabilidad del proyecto y de los beneficios que éste conllevará. Por otro lado, también debe haber apoyo presupuestal a fin de contar con los recursos económicos necesarios para poder llevar a cabo los cambios que implica la modernización del RPP.

Los cambios puestos en marcha en el Instituto de la Función Registral del Estado de México, y la experiencia ganada con ellos, han establecido como premisa una administración del cambio, con proyectos que contemplan riesgos y éxitos, y con objetivos presentes: la eficiencia del servicio registral electrónico, la capacitación permanente de los servidores públicos, la bursatilización del IFREM y la confianza del usuario, que permita la cultura registral. El éxito logrado por el IFREM no se puede explicar sin el compromiso y el apoyo significativos del titular del Ejecutivo estatal, o sin la participación y el impulso proporcionados por la Federación. Asimismo, el éxito ha sido, de manera preponderante, gracias a la adecuación de las leyes y al apoyo recibido por diversas instituciones de los gobiernos tanto estatal como federal. No es posible realizar acciones de mejora si el marco jurídico no está acorde con la nueva realidad. Si éste no se adapta a las condiciones actuales, se corren riesgos para la sustentación de los servicios requeridos por los usuarios del RPP.

En suma, el Estado de México ha logrado ubicarse como punta de lanza en diversos componentes debido al gran apoyo político y legislativo que los funcionarios registrales han recibido de las autoridades de mayor nivel del Estado. Esto les ha permitido operar de manera sólida un Instituto de la Función Registral con excelentes tiempos de respuesta y con gran calidad de servicio a los usuarios.





En el Estado de Baja California antes del año 2000, los RPP de todo el país funcionaban de la misma manera: se archivaban y registraban manualmente, en libros, asientos de las transacciones inmobiliarias.

Baja California no era la excepción: los libros eran el único respaldo existente, por lo que la seguridad de la información patrimonial era bastante frágil. La alteración de documentos y el robo de libros era una práctica que el estado debía combatir. Además, no existían mecanismos confiables que permitieran rastrear el flujo y la resolución eficaz de los trámites que ingresaban en la institución, por lo que el grado de descontrol y prácticas indebidas era muy alto.

Fue así como los RPP de Baja California advirtieron la necesidad de brindar, prioritariamente, mayor certeza jurídica en las labores que realizaba la dependencia, pues consideraban que no era una oficina gubernamental cualquiera, sino la institución encargada de registrar las transacciones inmobiliarias y cuidar del patrimonio de los ciudadanos.

Comenzó a desarrollar sistemas de gestión de la información y herramientas para mejorar la función registral, todo financiado al 100% con recursos estatales. No fue sino hasta 2004 cuando Baja California fue invitada a participar oficialmente en un programa piloto de modernización del RPP promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno federal, junto con los estados de Sonora y Colima. Una vez firmado el convenio de colaboración, comenzaron a recibirse recursos del BID y del gobierno del estado para empezar a digitalizar el archivo registral y desarrollar un nuevo sistema de gestión.

En 2007 se impulsó la difusión del uso de la firma electrónica avanzada en el estado. En la primera fase, la implementación de la firma electrónica fue para uso interno en las dependencias estatales, y en la segunda, se incorporó a los notarios públicos en la asignación de esta valiosa herramienta.

A raíz de la llegada de la firma electrónica, se hizo posible la solicitud y emisión de certificados en línea. Además, el portal creado en 2003 para brindar información sobre los trámites registrales —el primero en el país— se convirtió en una página interactiva donde se podía pagar y dar seguimiento al grado de avance de la resolución de los trámites.

En 2008 comenzó de manera oficial la digitalización del acervo registral en Mexicali, realizado por una empresa externa. Con una inversión de casi 18





millones de pesos, se digitalizaron alrededor de 28 millones de imágenes que se almacenaron en un sistema informático que las administra y permite su visualización.

Actualmente, los notarios cuentan con el sistema de gestión notarial instalado en sus notarías y son capaces de enviar información completamente digitalizada y generar una hoja de inscripción electrónica que se recibe directamente en el RPP. Allí, el analista adjunta al expediente la información que necesita, previo análisis y verificación del pago correspondiente —el cual se puede hacer de manera electrónica o por la vía tradicional—, para después enviar el documento inscrito, también digitalizado.

Es importante destacar que uno de los factores más importantes para la modernización y agilización de los procesos registrales ha sido la digitalización del acervo registral, la cual se realizó en el lapso de tres años con la ayuda de una empresa externa.

Este paso ha sido fundamental en la automatización y complemento del sistema para los procesos de inscripción, certificación y consulta. Como se digitalizó todo el acervo y los libros de inscripción se tienen resguardados bajo las más estrictas normas de seguridad en las cinco oficinas registrales del estado, actualmente ya no hay manejo físico de los libros.

El avance que Baja California ha logrado en el componente de políticas institucionales del Modelo Integral la ha situado entre las mejores entidades del país, ya que su estructura y objetivos sólidos han fortalecido el crecimiento del RPP como una institución actualizada y moderna que brinda servicios eficientes y de calidad a los usuarios.

Para alcanzar un alto grado de avance en el componente de políticas institucionales, ha desempeñado un papel clave contar con financiamiento y presupuestos apropiados para las tareas registrales, así como con personal calificado, lo cual ha permitido a esta institución fortalecer su capacidad técnica y operativa, teniendo como finalidad principal alcanzar sus objetivos, sin que los cambios administrativos y compromisos políticos interfieran en la consecución de las adecuaciones necesarias de su visión.

Uno de los fuertes obstáculos a los que se enfrentan los RPP de las entidades mexicanas es el establecimiento de políticas institucionales claras que contribuyan a la consecución de metas y planteen una visión de largo plazo que





permita garantizar la salvaguarda del patrimonio de los ciudadanos. Destacan como políticas institucionales la autosuficiencia presupuestal, el cobro de derechos adecuados por los servicios, el control de los actos de corrupción que pudieran presentarse y el fomento de la cultura registral como cultura de la legalidad. Si bien para Baja California este proceso casi se ha completado, lograr la continuidad y trascendencia de dichas políticas más allá de los ciclos políticos ha representado un reto para la institución.

Uno de los temas incluidos en estas políticas institucionales se refiere a la política para el establecimiento y fijación de los derechos, definidos anualmente en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California. No obstante, cada mes se presenta a la Secretaría de Planeación y Finanzas un proyecto en el que se hacen ajustes de acuerdo con un factor inflacionario. La misma secretaría cuenta con un comité que determina los derechos a cobrar por parte del RPP. En esta mesa de trabajo participan varias dependencias, incluyendo a los directivos del RPP, quienes entregan un proyecto presupuestal con las justificaciones correspondientes del incremento de derechos.

En el caso del Estado de Querétaro, concentró sus esfuerzos específicamente en mejorar el componente de tecnologías de la información, a fin de que éstas fungieran como herramienta de orden, eficiencia y coordinación en el Registro Público de la Propiedad. Hoy, los frutos de estos esfuerzos han colocado al estado como un referente nacional del avance en este componente.

La modernización en Querétaro se inició antes del surgimiento del PMRPPC. Hasta 1994, el sistema de trabajo utilizado funcionaba a través de partidas, libros y tomos, es decir, como un sistema completamente manual en el que los tiempos de tramitación superaban los dos meses y los trabajos con los registros se hacían de manera secuencial. A partir de ese año, la Dirección General del RPP advirtió la necesidad de mejorar el servicio brindado y se dio a la tarea de implementar una modernización tecnológica de la dependencia. Fue a través de la asignación de folios reales a los inmuebles mediante un sistema electrónico de datos denominado SIRE (Sistema Integral Registral), desarrollado por el estado de Querétaro, como empezó la simplificación.

La implementación de este sistema no se realizó de forma gradual. Prácticamente en cuestión de un par de días se detuvieron las inscripciones manuales a través de partidas y se transitó al sistema informático, abriéndose un resumen por cada acto. Inicialmente, el sistema se enfocó en digitalizar los documentos de la tramitación diaria que se recibía en el RPP, asignando un folio electrónico y capturando una





síntesis abierta de la partida registral, con lo que al principio se ignoró la captura histórica de los expedientes.

Para el diseño del sistema de gestión registral, Querétaro buscó ejemplos nacionales de acciones de modernización y sistemas aplicados en otros RPP, a fin de obtener un referente enriquecido para el desarrollo y la implementación del SIRE. Aunque ninguna entidad había implementado el uso de folios electrónicos per se, el sistema de folios manuales mediante la integración de un solo fólder con secciones por tipo de acto, que se aplicaba en el Distrito Federal, resultó un ejemplo de eficiencia que sirvió para la concepción del nuevo sistema queretano.

Fue necesario implementar un esfuerzo de capacitación intensivo junto con sesiones de sensibilización, cuyo objetivo era transmitir las ventajas que ofrecían los sistemas electrónicos frente al sistema manual.

Otro de los retos en la implementación del SIRE fue la sensibilización del gremio notarial como actor clave en el funcionamiento del RPP. Al principio, parte del notariado de la entidad se mostró renuente a la implantación del sistema debido al arraigo que tenían con las formas de consulta tradicionales y, sobre todo, por la percepción de falta de validez jurídica de los documentos electrónicos.

Entre las medidas que faltaba por tomar, Querétaro identificó aquellas que debían dar continuidad a las mejoras en tecnologías de la información, así como a la profesionalización del personal, acciones que se priorizaron no sólo porque aportaban valor al RPP, sino también porque se percibían como palancas que impulsaban el desempeño general del estado.

Los esfuerzos de mejora en Querétaro han sido posibles por la participación decidida de muchas instituciones. Como líder de los proyectos estatales de modernización, el RPP ha coordinado esfuerzos en materia de vinculación de información con el Catastro Estatal y los catastros municipales; con el Consejo de Notarios del estado en un trabajo conjunto de acciones puntuales para la actualización del marco jurídico, y alianzas con el Poder Judicial del estado en materia de capacitación del personal e intercambio de información.

Entre las acciones que realizó la entidad para mejorar en el componente de tecnologías de la información, destacan el compromiso político, la vinculación y la estrategia conjunta con instituciones que participan en la actividad registral, la adecuación legal para establecer acciones de modernización y la obtención de recursos económicos.





En la actualidad, gran parte de las actividades realizadas por el RPP se llevan a cabo en un Sistema Registral Informático robusto y capaz de crecer, que además brinda certeza jurídica sobre los actos. Para lograr esto, para el estado fueron prioridades mantener a la vanguardia equipos y sistemas, proveer el soporte necesario para la continuidad de las operaciones y lograr la integración con otras instancias, según las necesidades de los usuarios.

El eje central para cumplir con este objetivo fue el diseño y desarrollo del SIRE, el cual incorporó la generación de un folio único para registrar todos los actos jurídicos de cada inmueble y conservar así el tracto registral. El sistema fue diseñado internamente por personal del RPP de Querétaro. Por lo tanto, una de las ventajas es que la institución es dueña de los códigos fuente de los sistemas informáticos, lo que le permite adecuar los sistemas a sus necesidades.

Adicionalmente, fue necesario el diseño de formas precodificadas de captura. Esta innovación permitió que la consulta fuera más rápida para los usuarios, y también que el personal pudiera funcionar de manera más transparente, realizar una búsqueda de antecedentes más eficiente y trabajar en un expediente de manera simultánea. Por otra parte, el sistema posibilitó el monitoreo de los índices de productividad por persona y departamento. En consecuencia, se logró reducir de manera importante los tiempos de respuesta en la dependencia.

En el caso de Guanajuato lleva inmerso desde 1992 en un proceso de renovación continua del RPP. La implementación de acciones de modernización ha convertido a Guanajuato en un referente nacional. Incluso el Modelo Integral, en algunos casos, se inspiró en el esquema de innovación dado en la entidad.

Como parte del PMRPPC, la entidad es punta de lanza en el grado de avance con respecto al Modelo Integral, particularmente en los componentes de gestión de calidad y gestión y acervo documental.

Desde 1992 el gobierno estatal identificó importantes áreas de oportunidad en las labores que realizaba el RPP. La falta de organización y eficiencia en los procesos impedía cumplir adecuadamente con las funciones de la institución. Por ello se planteó la necesidad de definir la misión conforme a la cual trabajar: *brindar solidez y seguridad jurídica a los actos registrales de conformidad con la ley, de manera eficiente, ética y eficaz en beneficio de la sociedad, a través de la prestación de servicios de excelencia en el menor tiempo posible.*





Para poder llevar a cabo las acciones de modernización, se necesitó la participación de diversos actores, entre los que se encuentran, a nivel local, la Secretaría de Gobierno (a través de la Subsecretaría de Gobierno y de la Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías), la Dirección de Área de Registros Públicos de la Propiedad, el Fideicomiso para la Modernización de RPP y el Colegio Estatal de Notarios, así como la participación del gobierno federal. Los esfuerzos estuvieron encabezados por el director general de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías y el director de área de Registros Públicos.

De 1992 a la fecha el apoyo constante del Ejecutivo estatal ha sido fundamental e integral, tanto desde el punto de vista político como en lo relativo a la obtención de recursos. A través del gobernador del estado se inició la gestión para la creación del fideicomiso que obtuviera y controlara los recursos destinados al PMRPPC. Así, el propio gobernador participó en las diferentes mesas y comités de modernización encaminados a la valoración y aprobación de proyectos y, para la obtención de recursos, también participó con la adhesión a programas federales.

Para poder iniciar con la renovación de la institución, el primer aspecto abordado fue la profesionalización de los funcionarios del RPP. Anteriormente, la dirección sólo contaba con un registrador licenciado en derecho en cada oficina del RPP del Estado. Al respecto, se consideró importante iniciar un programa en el que se creara una estructura de acuerdo con las necesidades del RPP, y en el cual los funcionarios contarán con los conocimientos jurídicos y técnicos necesarios para realizar de manera eficiente la operación que tenían encomendada.

Para ello fueron necesarias diversas adecuaciones al marco legal, por lo que también fue precisa la participación del poder Legislativo del estado. En este sentido, se realizaron diversas modificaciones a ordenamientos como el Código Civil, la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto General de Egresos y la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica, entre otras. Actualmente hay un proyecto de Ley del Instituto Catastral y Registral, con el objetivo de crear un organismo descentralizado que integre tanto al RPP como a la Dirección de Catastro, dotándolo de autonomía jurídica y patrimonio propio, de acuerdo con las especificaciones del Modelo Óptimo de Catastro propuesto por el gobierno federal.

A partir del programa de modernización implementado se creó el centro informático en el que se mantiene una red de voz y datos robusta, se realiza la





interconexión entre todas las oficinas del estado y se actualizan los equipos de cómputo.

No fue sino hasta 1998, con la implementación del sistema de folio real en medios electrónicos, cuando se adoptó el uso de computadoras en todas las oficinas, lo que permitió continuar con la modernización a través de la instalación de una red y un servidor locales. La red local comenzó a incorporarse a una red de voz y datos estatal sujeta, en primera instancia, a la red estatal y, después, en una red ad hoc, a la Secretaría de Gobierno. El desarrollo de esta red permitió contar con una base de datos integral.

Adicionalmente, con el objetivo de permitir la consulta remota, a partir de 2002 se inició la homologación de los procesos registrales en todas las oficinas del estado. Antes de eso, si bien se realizaban los mismos trámites, cada oficina registral los llevaba a cabo de manera diferente. Como parte del proceso de modernización también se incluyó la implementación de pagos electrónicos.

El sistema de gestión que desde un comienzo se implementó aprovechó la creación de formas precodificadas tanto para el registro inmobiliario como para el mercantil. Sin embargo, a partir de 2002, cuando se adoptó el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) creado por el gobierno federal, las claves de comercio quedaron en desuso.

En el caso de Morelos es el Estado referente en el componente de profesionalización de la función registral del Modelo Integral. Con el mayor compromiso político y un trabajo estructurado de mejora continua apegado al Modelo Integral, en la actualidad Morelos se ubica entre los primeros lugares del país en la medición de línea de base del RPP.

Como primer paso se decidió incorporar la Modernización del RPP en el Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2007-2012, facilitando así la toma de decisiones y el emprendimiento de acciones por la institución.

Si bien Morelos ya había emprendido con anterioridad algunos esfuerzos de modernización, la falta de continuidad y de financiamiento habían obstaculizado su culminación. Esta vez, la entidad contaba con el apoyo del más alto nivel, un modelo que le permitía identificar las acciones clave necesarias para mejorar su desempeño y la posibilidad de acceder a recursos federales y estatales para lograr su cometido de manera ininterrumpida durante un plazo determinado; esto último debido a que en 2007 el gobierno federal puso en marcha el PMRPPC,





que canalizaba subsidios para complementar las iniciativas de modernización de los estados. Uno de los requerimientos para tener acceso a este apoyo era la presentación de un proyecto alineado al Modelo Integral. Morelos fue el primer estado que se dio a la tarea de elaborar un proyecto para participar en el programa.

Fue así como el Proyecto Estatal de Modernización (PEM) presentado por Morelos y financiado con recursos federales y estatales del PMRPPC incluyó proyectos de mejora para todos los componentes del Modelo Integral, avalados por todos los actores que participarían en su ejecución.

Sin embargo, debido a los propios tiempos de asignación de los recursos federales, la entidad comenzó a trabajar en las acciones que no requerían inversión, dando el primer gran paso en la modernización del RPP con la actualización del marco jurídico. Para lograr este cambio, el liderazgo político tuvo un papel crucial. El secretario de Gobierno intervino de manera directa en el Congreso del estado para lograr que en un tiempo récord de tres meses se presentara, aprobara y publicara en 2007 la nueva Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos.

En ese mismo año y a raíz de las acciones emprendidas, se logró consolidar la transformación del RPP en un organismo público descentralizado adscrito a la Secretaría de Gobierno, con personalidad jurídica y patrimonio propio, conocido hoy como el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos (IRPPyC).

Morelos destaca a nivel nacional en la profesionalización de la función registral, componente en el cual obtiene altas calificaciones por su desempeño. Dentro de este ámbito destacan tres fortalezas que lo diferencian de la mayoría de las entidades: el marco jurídico, que comprende el servicio profesional de carrera, un esquema de responsabilidades para sus funcionarios y un programa consecuente de capacitación y administración del personal.

Los primeros avances de la entidad en este componente empezaron con el gran reto de sensibilizar al cambio a los funcionarios del entonces RPP. Acostumbrados a una rotación constante en la dirección, acompañada de pocos resultados sustanciales en el desempeño de la dependencia, existía cierto recelo ante las nuevas propuestas. La transformación y la motivación debían venir desde arriba, con signos claros de planteamientos sólidos, si se quería que el programa permeara a los funcionarios.





Se observa claramente que el camino de modernización recorrido por Morelos no es en absoluto fruto de la casualidad ni de las circunstancias, sino que, por el contrario, se ha desarrollado a partir de la base más sólida, que es el cambio de mentalidad y la profesionalización de todos los funcionarios de la institución.

En el caso de Colima, es un claro ejemplo de modernización comprometida con el usuario. Los esfuerzos de modernización del RPP comenzaron en 2003, cuando la entidad participó en un proyecto piloto desarrollado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) junto con Sonora y Baja California.

Tras firmar un convenio de colaboración que contenía las líneas de acción definidas, se comenzó a realizar el primer esfuerzo de digitalización y el desarrollo de un sistema de gestión para notarios, ambas tareas financiadas con recursos del BID y del estado. Los objetivos de este programa tenían como fines subyacentes preservar el patrimonio histórico, fortalecer la hacienda municipal, establecer controles para la protección civil y fomentar el desarrollo sustentable.

Algunos resultados de dichos esfuerzos pudieron constatarse en 2006, con los hallazgos de la primera medición de línea base realizada por el gobierno federal a partir del Modelo Integral. En ellos Colima mostraba avances satisfactorios en componentes como tecnologías de la información. Sin embargo, otros componentes igualmente relevantes mostraban importantes áreas de oportunidad, como fue el caso de marco jurídico. De esta manera, en 2007 la entidad presentó su primer Proyecto Estatal de Modernización (PEM) y se hizo acreedora a un apoyo de recursos federales para el mejoramiento de su RPP, apoyo que ha podido renovar todos los años desde entonces de manera ininterrumpida.

A su entrada en 2009, el actual gobierno estatal se encontró con un fuerte rezago en la tramitación del RPP: Cerca de 26,500 trámites se encontraban pendientes, y los tiempos de respuesta promedio para su resolución excedían los 35 días.

Además, los usuarios tenían una percepción arraigada de corrupción y lentitud en torno a los servicios brindados por el RPP. También, entre los fedatarios y desarrolladores inmobiliarios existía un creciente descontento por los enormes retrasos que presentaban sus solicitudes.

De ahí que desde el principio de su administración el gobierno estatal decidiera realizar un proyecto de rescate que mejorara la eficiencia de los trámites, modernizara al RPP y vinculara la información registral y catastral, todo ello





incorporando a la institución al proyecto de gobierno electrónico planteado también por la nueva administración.

Una de las primeras acciones fue la estructuración de un proyecto de reingeniería de procesos: el RPP ejecutaba sin un orden establecido 10 etapas de cada procedimiento, lo que dificultaba la organización y la calificación de los trámites. Después de un trabajo de análisis realizado por personal propio, se determinó englobar en cinco grandes etapas todos los procedimientos y crear un flujo de trabajo que permitiera agilizar la respuesta y evitar duplicidades.

Además de la contribución del gobierno federal a través de recursos financieros establecidos como parte del PMRPPC y del Modelo Integral, los proyectos de modernización han sido impulsados de manera muy destacada por el titular del Ejecutivo del estado, y los secretarios y titulares de las dependencias participantes.

Es fundamental hablar del papel desempeñado no sólo por el RPP y por la Dirección del Catastro Estatal, sino también por la Dirección General para la Innovación de la Gestión Pública, dependencia adscrita a la Secretaría de Administración del estado, que se encarga de apoyar y ejecutar las políticas estatales de modernización. La estrategia que ejecuta consiste en fortalecer los proyectos de innovación con personal externo al que trabaja normalmente en las dependencias, lo que permite así mantener los mismos parámetros de calidad en todos los proyectos implementados en el estado. En el caso del RPP y el Catastro Estatal, se formó un equipo denominado del “Registro del Territorio” en la Dirección General para la Innovación de la Gestión Pública, el cual encabezó el proyecto de modernización y recolectó las bases de datos e información adicional.

Además de la participación del gobierno federal y de las diferentes dependencias del gobierno estatal y los gobiernos municipales, otros grupos han sido actores clave en la modernización del RPP y los catastros, tales como el Colegio de Notarios del estado, diputados locales, desarrolladores de vivienda y la Cámara de la Construcción.

Después de recibir los resultados de los diagnósticos y comenzar a establecer las acciones de reingeniería, procesos de calidad y sistematización, y una vez que se aprobó en el estado la firma electrónica, se plantearon las reformas necesarias para cumplir con los tres puntos a los que se habían comprometido los directivos.





En principio, se propuso la adecuación del marco jurídico a las necesidades del RPP, por lo que fue indispensable reformar a fondo el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, el Código Penal y el de Procedimientos Penales, la Ley del Notariado, la Ley de Catastro y el Reglamento de Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Asimismo, fue necesario crear la Ley de la Firma Electrónica y su reglamento, así como la Ley de Mejora Regulatoria del estado.

Por otro lado, con el objetivo de reducir tiempos y cumplir con los nuevos parámetros de resolución en el plazo de tres días, fue necesario, entre otras cosas, crear un nuevo sistema informático que fuera ágil y fácil de usar por el personal del RPP.

En este sentido, se desarrolló un sistema con una pantalla única que lleva de la mano al calificador por todas las etapas de los procesos, respetando siempre el principio de prelación en los trámites. El sistema cuenta con un semáforo de trámites que indica cuánto tiempo de análisis lleva cada trámite. Pensando en el límite de tres días para resolución, si el trámite lleva más de un día, el semáforo se pone en amarillo, y si pasan dos días, en rojo, generando una notificación para que los funcionarios identifiquen la razón del retraso y le den solución. Asimismo, este sistema genera indicadores y estadísticas de productividad de forma automática, lo cual permite hacer ajustes y generar estrategias de mejora.

Con las reformas legales alcanzadas, fue fácil crear convenios con instituciones bancarias para poder realizar pagos electrónicos, lo que permitió prestar servicios remotos a los ciudadanos, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Administración. Ésta fue la base para comenzar a desarrollar un portal de trámites y servicios electrónicos que permitiera el acceso remoto a los notarios.

Actualmente el sistema que se desarrolló para los notarios del Estado les permite realizar desde sus oficinas trámites como el certificado de libertad de gravámenes con aviso preventivo, el registro de cancelaciones y el registro de compraventas. Sin embargo, aún había ciudadanos comunes que tenían que desplazarse a las oficinas del RPP para obtener algunos servicios, por lo que, paralelamente, se desarrolló un portal de servicios completamente en línea. Hoy es posible para cualquier ciudadano obtener en línea, haciendo los pagos correspondientes, un certificado de libertad de gravámenes, consultar folios reales, consultar prelações y obtener copias simples y certificadas.

En el caso de Jalisco posee uno de los mejores sistemas de medición del desempeño de la actividad registral del país. Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que





el RPP se siga revisando constantemente, atienda las opiniones de funcionarios y usuarios y monitoree su gestión con indicadores de desempeño con miras a lograr una mejora continua.

Uno de los constantes reclamos de la sociedad jalisciense era el mal desempeño del RPP, que impactaba desfavorablemente en la competitividad y el desarrollo económico del estado.

La razón de tales reclamos tenía su origen en la existencia de una gran falta de operatividad y equipamiento que derivaban en tiempos de respuesta poco eficientes para cualquier trámite solicitado. Así, para la inscripción de una propiedad, el tiempo habitual de respuesta era de entre seis y ocho meses, mientras que para un certificado de libertad de gravámenes, el tiempo era de 90 días, por lo que muchas veces la vigencia vinculada al documento ya se encontraba vencida, lo cual generaba retrasos y conflictos en las transacciones inmobiliarias.

La regularización y la agilización de los servicios que proporciona el RPP fue uno de los temas prioritarios para la administración estatal 2006-2012. La necesidad de modernizar la institución se planteó al Ejecutivo por diversos actores sociales, particularmente los relacionados con sectores productivos y financieros, puesto que el rezago y el tiempo tan prolongado de respuesta en los servicios prestados por la institución tenían un alto impacto en la atracción de nuevas inversiones, así como para alcanzar un aumento de la oferta inmobiliaria que respondiera a la realidad económica y al crecimiento de la población de Jalisco.

De esta manera, el estado realizó una propuesta en 2007 para la modernización del RPP, para lo cual implementó una mesa de trabajo con el Comité para la Desregulación y Promoción Económica (CEDESPE). El planteamiento de modernización se proyectó a tres años. El primer esfuerzo que requirió el estado fue una importante inversión económica, por lo que en 2007 se firmó un convenio con la Secretaría de Gobernación estatal en el que se reservaron recursos para la contratación de personal y la modernización de las instalaciones con el objetivo de abatir los cuatro meses de rezago que tenía la institución.

Una vez aprobada la inversión estatal, se buscó potenciarla a través del PMRPPC. Con los recursos obtenidos, el liderazgo del Ejecutivo estatal y la supervisión de las acciones por el director general del RPP, se realizó la primera mesa de modernización con el objetivo de consensar el proyecto. En ella se contó con la participación de diversas instancias estatales, entre ellas la Secretaría General



de Gobierno, la Secretaría de Administración, la Secretaría de Finanzas y la Coordinación General de Políticas Públicas. Como en cualquier programa de mejora a instituciones cuya función primordial es el servicio al público, se contó con la participación del sector privado relacionado con la actividad registral, representado por asociaciones empresariales, miembros del sector financiero y profesionistas organizados, como el Colegio de Notarios y el de Corredores Públicos de Jalisco, (OCDE 2012:53-132).

4.7 Institutos Registrales y Catastrales de los Estados de Puebla, Sonora, Colima y el Distrito Federal (Actualmente Ciudad de México)

Ciudad de México

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 35, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 4 de la Ley Registral para el Distrito Federal, 7, fracción XV, numeral 3 y 117 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales quien depende directamente del Jefe de Gobierno, le corresponde Prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio; para que la información ahí inscrita sirva a la Administración pública, Delegaciones, Dependencias, Entidades y órganos autónomos del Distrito Federal para la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos y trámites administrativos.

La Consejería Jurídica y de Servicios Legales lleva a cabo dicha función a través de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, fracción VIII, numeral 4 y 37 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Finanzas llevar a cabo las funciones de Catastro quien ejerce dicha atribución a través de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

4.7.1 Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla

El 30 de diciembre de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que se crea a partir del 1 de enero de 2014 el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas y Administración, el citado





Instituto depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Ingresos (art. 1 del Decreto).

- Tiene por objeto: 1. Ejercer las funciones del Registro Público de la Propiedad y de Catastro a través de la plena identificación, delimitación y registro de los inmuebles ubicados en el territorio del Estado. 2. Normar, en términos de las disposiciones legales aplicables, las obligaciones que en materia de Registro Público de la Propiedad y de Catastro les corresponden a los propietarios o poseedores de predios y demás obligados que realicen actos o actividades en estas materias. 3. Determinar y regular en los términos de las disposiciones legales aplicables, las formas, términos y procedimientos a que se sujetarán las operaciones Registrales y Catastrales que se realicen en el. 4. Aplicar las sanciones por infracciones a las disposiciones en materia Catastral, así como, dar trámite a los procedimientos de aclaración, el recurso administrativo de revisión en materia Catastral y el recurso administrativo registral. (art. 4 del Decreto).
- Tiene el carácter de autoridad fiscal, con atribuciones para determinar créditos, las bases de su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida e imponer las sanciones que, en el ámbito de su competencia, correspondan por las infracciones a las disposiciones que rigen en la materia. Los créditos fiscales que determine el Instituto se harán exigibles por la Secretaría, a través de la autoridad fiscal competente, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en los términos que dispone el Código Fiscal del Estado. (art. 7 del Decreto y 13 del Código Fiscal del Estado de Puebla).
- Coordinará con las diversas Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales, que cuenten con información inmobiliaria de la Entidad Federativa o que la requieran, las acciones necesarias para integrar una base de datos que permita el establecimiento de un sistema de administración territorial, para la definición de políticas públicas, la gestión eficiente de trámites y servicios, y la mejoría en las condiciones de competitividad. Es función del Instituto, asegurar la integración de la información Registral y Catastral de los bienes inmuebles en un sistema diseñado y operado para tales efectos, que utilice la clave catastral como mecanismo de identificación. (art. 8 del Decreto).
- El Instituto podrá vincularse con los Municipios, en términos de los convenios de colaboración que para tal efecto se celebren, integrando los procesos y procedimientos, con el propósito de fortalecer las Haciendas Públicas Municipales, en los siguientes términos: 1. Establecer





- mecanismos de control y supervisión de la información Catastral y Registral, otorgando mayor certeza jurídica a los poblanos; 2. Integrar y mantener actualizado el inventario de inmuebles ubicados en la Entidad; 3. Mantener congruencia entre la información técnica con la que cuente el Catastro y la jurídica existente en el Registro Público, y 4. Establecer mecanismos que conlleven a incrementar la recaudación de contribuciones que correspondan a los Municipios. (art. 8 del Decreto).
- Fijará las bases para que se pueda consultar de manera automática, ágil y oportuna, la información inmobiliaria de que dispone, incluyendo la proporcionada por los Municipios.

4.7.2 Competencia

Corresponde el ejercicio de **la función registral** al Poder Ejecutivo del Estado de Puebla a través del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla.

La información catastral podrá ser utilizada con fines fiscales, administrativos, urbanísticos, históricos, jurídicos, económicos, sociales, estadísticos, de planeación y de investigación geográfica, entre otros. La aplicación de la Ley de Catastro del Estado de Puebla, corresponde al Gobierno del Estado y los Municipios a través de sus autoridades catastrales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, 13 del Código Fiscal del Estado de Puebla; y el Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que se crea a partir del 1 de enero de 2014 el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, a la Secretaría de Finanzas y Administración, corresponde coordinar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Público de la Propiedad y de Catastro en la Entidad, lo cual realiza a través del citado Instituto el cual depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Ingresos de las Secretaría de Finanzas.

4.7.3 Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima

El 25 de agosto de 2012, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima la Ley del Instituto para el Registro del territorio del Estado de Colima, mediante la cual se creó el citado organismo público descentralizado, el cual se encuentra sectorizado a la Secretaría General de Gobierno (art. 19 de la cita Ley





y art. 20, fracciones XI y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima).

- El instituto, es el órgano rector de la función catastral, registral y territorial en los ámbitos municipal y estatal.
- Tendrá a su cargo integrar operativa y electrónicamente la información de las bases de datos y archivos públicos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, del Catastro del Estado y del Registro del Territorio, con el propósito de brindar seguridad y certidumbre a los actos jurídicos correspondientes celebrados en la entidad, así como promover y procurar la eficiencia y eficacia de las funciones administrativas relativas del Gobierno del Estado, mediante el establecimiento de una base territorial confiable y oportuna, completa, integrada e interoperable, al servicio de la sociedad.
- Para el eficaz cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá el carácter de autoridad fiscal, con atribuciones para determinar los créditos fiscales y las bases de su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, notificarlos, cobrarlos, exigirlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en su caso; verificar y comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales que se generen con motivo de la prestación de sus servicios, así como para imponer las sanciones que correspondan por las infracciones a las disposiciones fiscales, en el ámbito de su competencia.

4.7.4 Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON)

El Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, es un órgano administrativo desconcentrado, con personalidad jurídica y autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaría de Hacienda estatal. (Arts. 24, inciso D, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y 39 de la Ley Registral y Catastral)

En dicho ordenamiento se estableció que sus atribuciones principales serían las de establecer las políticas, normas y lineamientos generales del Catastro, así como la forma, términos y procedimientos a que se sujetarán los trabajos catastrales y las obligaciones que en la materia tienen los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, así como los servidores públicos y los notarios. (Art. 40, fracción II, de la Ley Registral y Catastral)

De igual forma, se señala en la Ley en mención que le correspondería al Instituto el organizar, integrar y administrar el Registro Público de la Propiedad. (Art. 40, fracción XVI de la Ley Registral y Catastral)





Esta innovadora medida, de conjuntar en una misma instancia las funciones catastrales y registrales, tuvo como finalidad el contribuir a una mayor certeza y legalidad del tráfico inmobiliario y mercantil en la Entidad, mediante un eficiente inventario de la propiedad raíz y de la seguridad jurídica otorgada a los actos registrados.

4.8 Mejores prácticas registrales y catastrales a nivel internacional

En el Foro de Mejores Prácticas de las Américas modernización de los catastros y registros que en 2005 celebró la Organización de los estados Americanos, se destaca lo siguiente: “Entre los problemas que enfrentan Latinoamérica y el Caribe en la primera década del siglo XXI, sobresalen la inequidad en la distribución de la tierra y el deterioro del medio ambiente, la escasez de los recursos naturales debido a su conexión con el desarrollo económico. Las dificultades relacionadas con los territorios van desde conflictos por la propiedad, la falta de legalización de los títulos, marcos legales confusos, inexistentes bases de datos catastrales y de registro de la propiedad inmueble, etc. Esta atmósfera disfuncional afecta la capacidad de los gobiernos locales de recaudar los impuestos y planear adecuadamente el uso de su recurso más valioso, la tierra.

Ante la apremiante situación de gerenciar apropiadamente el recurso tierra, el desarrollo sostenible representa una necesidad imperante para lograr mejorar las condiciones de vida de la población preservando el medio ambiente y propiciando el desarrollo social y económico. La información que describe los elementos del paisaje tiene cada día mas importancia y las ciencias y técnicas que permiten apoyar los procesos de planeación territorial en general, requieren de más y mejores datos.

En esta vía, el Catastro se ha ido desarrollando metodológica y técnicamente de acuerdo con las necesidades de la sociedad hasta convertirse en un “Sistema de Información de Tierras (SIT) basado en el predio para el desarrollo económico, social, administración de tierras, planeación urbana y rural, monitoreo ambiental y desarrollo sostenible” tal como lo define la Federación Internacional de Agrimensores (FIG). Como un SIT, el Catastro se convierte en el primer proveedor de información para aquellas actividades que tienen como base el recurso tierra.

El proceso de modernización catastral, visto como una reforma que garantice mejorar la eficiencia en los procesos catastrales para brindar a los usuarios datos e información en forma más rápida y efectiva, actualizando los procedimientos, utilizando nuevas herramientas y facilitando el acceso a la información, tiene





como objetivo fundamental aportar la información predial necesaria para ayudar al desarrollo sostenible.

Ante la situación compleja de tener la información predial actualizada, garantizar el derecho de la propiedad y brindar a la sociedad un acceso rápido a la información, el Catastro del siglo XXI tiene que convertirse en la principal fuente de información para el desarrollo en general y en paralelo, las oficinas de registro de la propiedad tienen que alcanzar un desarrollo tal que permita una interrelación entre sus bases de datos y las de Catastro, para garantizar así, no solamente una acertada descripción física y económica de los predios (Catastro) si no también un complemento perfecto al tener descrita a cabalidad la relación jurídica entre el propietario y el predio (registro).

Los proyectos desarrollados por los municipios de Miraflores (Perú), San Pedro Sula (Honduras) y Malvinas Argentinas (Argentina), son claros ejemplos de proyectos de modernización catastral y deben ser considerados como referencia por otras municipalidades que se inician en procesos similares. En los tres casos, el Catastro además de cumplir su rol como una fuente de recaudación del impuesto predial, la información catastral es utilizada como un instrumento de planeación local.

Los incrementos en los recaudos de impuesto predial, son una muestra de la utilidad de la modernización del Catastro y del registro; el impulso al uso y divulgación del potencial de la información catastral representan un aspecto vital para que esta base de datos se convierta en el soporte informático fundamental para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Pero las mejores prácticas en lo que tiene que ver con entidades tan importantes para la administración a todos los niveles y el buen gobierno, tienen que estar respaldadas por marcos normativos nacionales, para que en un tiempo prudencial se puedan estructurar Bases Nacionales de Catastro. En este aspecto, la reciente ley aprobada en el Perú que crea el “Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios” ilustra perfectamente una legislación moderna que establece el marco legal apropiado para que los catastros prosperen.

Se tiene un sistema catastral actualizado paulatinamente desde 2004 cuenta con un órgano de línea de la Gerencia de Desarrollo Urbano. Igualmente, se estableció un modelo catastral que está conformado por una base de datos alfanumérica





(fichas catastrales), una base gráfica (planos de lotes y mobiliario urbano) y una base fotográfica (fotos). Al mismo tiempo, se realizaron inversiones en equipos y dotaciones para las instalaciones catastrales, se crearon metodologías y procesos con el fin de hacer del Catastro una herramienta administrativa y fiscal eficiente para un municipio en desarrollo constante.

Por lo que hace a Perú, Ortiz, señaló que: “en PERÚ. La SUNARP es el ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos del Perú, organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia, constituida como un modelo de organización y gestión en el sector público nacional y latinoamericano, dentro de sus funciones se encuentran las de dictar las políticas y normas técnico - registrales para los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema, con el objeto de otorgar seguridad jurídica y brindar certidumbre respecto a la titularidad de los diferentes derechos que en él se registran, teniendo como soporte de desarrollo, la modernización, la simplificación, integración y especialización en la prestación de sus servicios registrales en forma eficiente, eficaz y democrática, en procura del beneficio de la sociedad y del desarrollo de la actividad económica del país (Ortiz 2012: 4-5).”

El papel del Registro en Perú consiste en brindar seguridad jurídica en las transacciones que día a día celebran los particulares, esto es, a través de la publicidad de la información que contiene el Registro se permite a los ciudadanos obtener certidumbre de hechos o situaciones relevantes, como por ejemplo, quién es el propietario de un determinado bien o si sobre el bien hay gravámenes vigentes. Así, la certidumbre en la información que proporciona el Registro, y que se sustenta en la previa calificación que realiza el Registrador, reduce los costos de transacción permitiendo a los ciudadanos tomar la mejor decisión de acuerdo a sus intereses.

La SUNARP como rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos tiene una cobertura a nivel nacional. Las Zonas Registrales dirigen, promueven y coordinan las actividades de las Oficinas Registrales dentro del ámbito de su competencia territorial, cautelando que los servicios registrales sean brindados eficaz y oportunamente.

El nuevo plan de gestión basado en la transparencia, calidad y empeño de los funcionarios de la SUNARP se ha desarrollado mediante la instalación del





link “TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN” en la página web de la SUNARP, a través del cual, los usuarios de los Registro Públicos y el público en general tiene acceso a los Directorios, Disposiciones Emitidas, Marco Legal, Instrumentos de Gestión, Planes y Políticas, Información Presupuestal, Ejecución de obras, Información de Personal, Plan Anual de Contrataciones (PAC); elementos de información necesarios para generar la confianza de los ciudadanos en la Institución

Como mecanismo para la protección de los derechos registrados la SUNARP, desde el año 2001, se adoptó una nueva técnica de inscripción a través del cual se generan asientos electrónicos grabados, apoyados por un dispositivo de captura de huella digital en calidad de firma electrónica, a lo que conocemos como asientos de inscripción.

Se ha establecido el procedimiento de bloqueo por presunta falsificación de documento, como una herramienta que imposibilita que las presuntas actuaciones delictivas puedan beneficiarse con la presunción de certeza de las inscripciones y la fe pública que brinda el Registro. En efecto, la seguridad jurídica que otorga el Registro en ocasiones es amenazada por personas o grupos delincuenciales que presentan documentación falsificada para obtener beneficios indebidos en ilegales. Así, el bloqueo por presunta falsificación de documento es un mecanismo temporal de prevención en sede registral que pone en conocimiento, a las personas que actúan en el tráfico jurídico, sobre presuntas inscripciones realizadas sobre la base de documentos falsificados.

De acuerdo a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el proceso de modernización tiene por finalidad mejorar los niveles de eficiencia del aparato estatal mejorando la atención a los ciudadanos con el uso de recursos tecnológicos.

Es dentro de este marco que en aras de la optimización del servicio registral y con el objetivo de la ulterior presentación de documentos con firma digital, se desarrolló el aplicativo web que permite la presentación electrónica al Registro por parte del Notario Público eliminando la posibilidad de presentación de documentación falsificada y facilitando la reducción de los plazos de atención.

Asimismo, la Superintendencia ha creado una comisión encargada de evaluar el proceso de implementación del servicio de presentación electrónica de títulos, a fin de determinar las herramientas tecnológicas que consoliden dicho servicio y contribuyan con la celeridad del tráfico económico.





La campaña de orientación registral gratuita llamada REGISTRON consiste en la descentralización de la orientación a los potenciales usuarios –informando en forma precisa y rápida sobre los servicios registrales y los requisitos que deben cumplirse–, así como la difusión de los beneficios de registrar y acceder a la información que brinda el Registro.

En efecto, durante el evento se brinda de manera gratuita asesoramiento profesional y técnico especializado, con el fin de crear conciencia en la población sobre la importancia del saneamiento de sus propiedades en el Registro de Predios, los beneficios de constituir personas jurídicas e inscribirlas en el Registro para la formalización de sus negocios, la regularización de tracto interrumpido para poder inscribir la propiedad sobre sus vehículos; sin perjuicio de las charlas informativas sobre los principales registros de propiedad, personas jurídicas, naturales y vehicular.

La experiencia del Catastro municipal en Honduras nace desde 1970, con el objetivo de ser un instrumento importante en el fortalecimiento financiero del municipio (Catastro fiscal), pero la visión del proyecto de modernización catastral, es contar con un Catastro multi-finalitario. En los años de 1999-2005 se implementó el proyecto de modernización del Catastro urbano adicionalmente, era de vital importancia para el municipio el aspecto fiscal; de ahí que fuere necesario desarrollar y ejecutar un proyecto que permitiera actualizar la base catastral y fortalecer las finanzas municipales. La implementación de esta modernización implicaba afrontar y superar obstáculos e inconvenientes económicos y políticos. Las dificultades económicas fueron superadas a través del financiamiento otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al mismo tiempo, se hicieron necesarias reformas legislativas dentro y fuera del Catastro, para constituir una herramienta catastral multi-finalitaria que contribuyera al desarrollo integral del municipio.

Algunos de los principales logros obtenidos durante la ejecución del proyecto fueron: Mejoramiento de las instalaciones físicas. Reestructuración jerárquica a nivel operativo y administrativo. Apoyo logístico a trabajos de campo. Adquisición de equipos de cómputo. Establecimiento de interfases de comunicación interna para los procesos gráficos y alfanuméricos. Capacitación masiva en el área de cómputo. Mejoramiento salarial. Adquisición de software especializado. Adquisición de suministro para actividades técnicas.





Los beneficios del proyecto de modernización, son fácilmente visibles, se ha mejorado el sistema operativo mediante el sistema de mutación, pues anteriormente todo se realizaba manualmente. Ahora como consecuencia de la modernización, la municipalidad cuenta con mayor información catastral y un Sistema Integrado de Propiedades que permite visualizar no sólo información gráfica actualizada, sino la información de tipo alfanumérico asociada con la información gráfica (propietario, área construida, fecha de mantenimiento, impuesto generado, etc.).

Existen además otros beneficios asociados al Catastro multi-utilitario que permiten hacer una mejor gestión municipal, ya que otros impuestos están asociados con la información catastral, así mismo el crecimiento y consistencia de la base predial ha permitido un incremento de los impuestos de bienes inmuebles, lo mismo ocurre con los predios catastrados y digitalizados.

En el caso de Honduras, Castro, Coordinador del Departamento del Catastro Municipal de Comayagua dice: "...En Honduras El Registro de la Propiedad se organizó en el país en el año de 1881 con el nombre de Libro del Conservador, el cual estuvo vigente hasta 1899. A partir de 1906 la Escritura se inscribía íntegramente y se ordenaba por número de fincas con números romanos, este sistema contaba con cuatro libros de registro: registro de la propiedad, hipotecas, anotaciones preventivas y sentencias, este procedimiento se utilizó hasta el año 1975 a partir del cual se pasa a llamar "Registro de la Propiedad, Hipotecas y Anotaciones Preventivas", que actualmente se llama Instituto de La Propiedad (IP).

El Instituto de La Propiedad en Honduras al igual que en el resto del mundo constituye una de las fuentes más constantes de conservación catastral y el nivel de integración Catastro-registro es el principal perfil de medición del grado de evolución de un país en materia de Catastro. Esta integración ha sido de difícil implementación en nuestro país, debido a la falta de una legislación y normativas que definan claramente este proceso, además de un atraso en cuanto a tecnología que permita interrelacionar la actualización cartográfica que realiza el Catastro con el registro de tradiciones de dominio que lleva a cabo el Instituto de La Propiedad.

Después de los desastres ocasionados por el huracán Mitch en todo el país, se organiza una nueva estructura del sistema de Catastro y de tenencia de la tierra, surgiendo el Instituto de la Propiedad como ente regulador de la tradición de dominios sobre bienes inmuebles, y el Programa de Administración de Tierras



de Honduras (PATH) que tiene la finalidad de crear una nueva base de datos de la propiedad inmobiliaria soportada en GIS, geo-referenciando cada lote o parcela de terreno mediante sistema GPS.

Con la creación en el 2004 del Instituto de La Propiedad (IP) mediante decreto 82-2004, comienza una nueva etapa de actualización del sistema de registro de la propiedad inmobiliaria en el país, ya que se establece una normativa clara para la inscripción de las tradiciones de dominio, y se establece un soporte digital de las escrituras, mediante el desarrollo de un software que vincula las inscripciones inmobiliarias con la cartografía geo-referenciada de la Dirección de Catastro y Geografía, y con la cartografía del Catastro municipal.

El IP tiene como apoyo tecnológico al Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH), que es la dependencia que se encarga de validar la vinculación de las escrituras de tradición inmobiliaria con la cartografía oficial que administra la Dirección de Catastro y Geografía (Castro 2012: 6-9).”

En el Foro de Mejores Prácticas de las Americas de la OEA de Mayo de 2005, se señaló que en Argentina el proyecto de Informatización y sistematización Catastral (ISCAT) del municipio de Malvinas Argentinas, fue iniciado en 1999 como parte del Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM) instrumentado por el gobierno central, provincias adheridas y municipios, por el cual los gobiernos locales acceden a créditos blandos con el propósito de fortalecer la gestión y el desarrollo de los municipios que conforman las distintas provincias.

El proyecto ISCAT tiene como objetivos, administrar eficientemente el Catastro municipal, actuar como soporte a la puesta en funcionamiento y continuo mantenimiento del sistema digital, servir como herramienta para la toma de decisiones político-administrativas.

De esta manera elaboran un Catastro moderno con un sentido mucho más amplio que el tradicional de uso tributario específicamente. El proyecto de modernización se vincula precisamente al desarrollo integral del distrito con la implementación de un Sistema de Información Georreferenciada, que sirva, no sólo para el diseño de las políticas públicas específicas en cada línea de la administración, sino para la toma de decisiones gerenciales con un componente importante que tiene que ver con la administración de las bases de datos.

Los inconvenientes que fueron superados durante la etapa inicial, surgen de las mismas características del proyecto en el cual el desarrollo se enmarca en





la conjugación de aspectos teóricos y prácticos donde hay pocas experiencias exitosas en la medida que para la mayoría de los casos los paquetes adquiridos por las administraciones no son los más apropiados para la estructura y realidad municipal.

El problema de fondo fue el desfase entre la dinámica de los sucesos territoriales (realidad) y la información existente en los registros municipales, por ello en principio se diseñaron estrategias para depurar la base de datos que alimentaría el sistema de Información. De igual manera, era necesario generar capacitación en todos los niveles operativos y administrativos y sortear decisiones políticas para adoptar esta modernización en la administración, que permita agilizar y mejorar los procedimientos conocidos y poder implementar este instrumento para la buena gestión del territorio.

Los resultados obtenidos durante la implementación del proyecto han sido los siguientes:

Informatización, depuración y actualización de los archivos catastrales existentes. Obtención de información real y actual del territorio comunal, -Vuelo aerofotogramétrico- Relevamiento de campo. Potencialización del SIG. Reformulación de los circuitos de la información parcelaria. Implementación del Sistema de Información Catastral.

Además de los claros beneficios del proyecto en el incremento de los índices de recaudación, se han generado otros beneficios para la gestión local como son:

Saneamiento, actualización e informatización de los registros municipales. Generación de un Banco de Registros Territoriales de permanente auto mantenimiento. Establecer nuevos parámetros para la determinación de cargas públicas en función del conocimiento de la distribución de la riqueza del territorio, garantizando de esta forma los principios de equidad y justicia tributaria. Provisión de información elaborada, actualizada y confiable a las distintas áreas municipales para la planificación y toma de decisión técnico-administrativa. Incremento de los índices valuatorios. Mejoramiento de la atención a los problemas de la comunidad a partir del conocimiento del espacio geográfico municipal y la toma de decisión racional fundada en información confiable. Reducción de tiempos en la atención a profesionales y contribuyentes en el área de Registros Territoriales. Provisión de información elaborada, actualizada y confiable a otros organismos oficiales, asociaciones intermedias y privadas.





Conocimiento del dinamismo parcelario y urbano. Capacitación del plantel de técnicos y profesionales de las áreas involucradas. Potencialización del equipamiento informático municipal. (OEA Foro 2005:11-13).

De acuerdo a los indicadores y mediciones de desempeño en materia registral y catastral, el Banco Mundial en los resultados de 2014, reporta: “En los países europeos desde hace veinte años solo cinco países de la Unión Europea disponían de una única institución que aglutinara el Catastro y el registro de la propiedad: Los Países Bajos, Bélgica, Francia, Italia y el entonces nuevo sistema de Chipre.

Velasco señala que: “en los Países Bajos, Bélgica y Francia la función fiscal y jurídica se había fusionado ya en el siglo XIX; Italia, país con dos sistemas registrales diferentes, reformó en 1991 su Ministerio de Hacienda, fusionando el Catastro y Registro de la Propiedad en una única organización. “La Agencia del Territorio” y Chipre creó su sistema integrado de información territorial en 1995 que incluye un componente legal, un componente fiscal y un componente cartográfico.

En el resto de países las funciones de cada institución estaban muy separadas y en algunos países como en España la función del Catastro era exclusivamente fiscal. Sin embargo este panorama Europeo ha ido cambiando y en las últimas décadas se están llevando a cabo en los países de la Unión Europea procesos integradores favorecidos por el desarrollo de las nuevas tecnologías y el descubrimiento por los ciudadanos y las administraciones públicas del valor de la información geográfica.

Por ejemplo, en el caso de los Países Bajos el Catastro fiscal pasó a ser un Catastro jurídico o legal con la fusión de ambas instituciones en 1825. Pero más aún, el Nuevo Código Civil holandés de 1992 define al Kadaster como un sistema multifuncional destinado a ofrecer la seguridad jurídica a los poseedores de un derecho sobre un bien inmueble, facilitando el mercado de bienes inmuebles y el apoyo a muchas actividades de Gobierno como planificación espacial, control de desarrollo, adquisición pública de tierras, tierras fiscales y gestión de los recursos naturales.

Por ello actualmente ya son 15 los países que han unificado ambas instituciones. En algunos casos como Suecia (en 2008) o Finlandia (en 2010) las organizaciones catastrales han absorbido a los registros de la propiedad, en otros, en los que se mantienen dos instituciones diferenciadas, se comparte ya la misma base de





datos, (Austria, Eslovenia, Estonia y recientemente Dinamarca etc....) o se está trabajando, como en el caso de Alemania, Portugal o Polonia, para utilizar una única base de datos gráfica en el futuro.

En la mayoría de los países que están en proceso de integración, al restablecer la propiedad privada, han tenido la oportunidad de reorganizar sus instituciones del Catastro y el registro de la propiedad en una única organización. Así lo han hecho: Lituania, Letonia, La República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria y recientemente y aún en proceso en Eslovenia.

Se destaca que dentro de los países que tienen actualmente una única base de datos entre ambas instituciones Catastro y registro se encuentran Noruega, Islandia y Suiza (Velasco 2011:8-11).”

CAPÍTULO V



PROBLEMÁTICA DE GESTIÓN DE IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

La tecnología como
herramienta para
Catastro y Registro
Público de la
Propiedad



5.1 Evolución Tecnológica

Es en la década de los setentas cuando se inicia el uso de las computadoras y diez años después el internet, herramientas tecnológicas fundamentales para el desarrollo y la rápida y estrecha comunicación entre los ciudadanos con la administración pública.

Utilizar las técnicas de la información y comunicación permite que en la administración pública surja las nuevas formas de prestar los servicios al público, por lo que es importante abordar los temas relacionados con la modernización administrativa y la administración pública electrónica, que resulta factor determinantes para efectos de transparencia gubernamental en los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Al respecto, y citando a Morales, Ruíz, Contreras y Sánchez en la obra de la Administración Electrónica en los Municipios de Toluca y Metepec, Estado de México, señalan: “1. Modernización administrativa una necesidad de los gobiernos presentes. Se puede afirmar que las transformaciones en los diferentes países se han dado acorde a su historia; las decisiones que han tomado los gobiernos en el pasado han sido el impulso el presente, al menos hasta el desarrollo de la globalización.

La globalización, puede ser vista como una diversidad de fenómenos que hacen desaparecer cualquier frontera de los espacios geopolíticos, lo cual genera que los países reorienten las estructuras que habían mantenido hasta hace unos cuantos años. Entre tales fenómenos destacan: el proceso de innovación científica y tecnológica, la competencia por los mercados y la búsqueda de nuevos instrumentos de integración de los sectores y el conjunto regional.





Es por esto, entre otras cosas, que las administraciones públicas se han planteado modernizar y actualizar su esquema de relaciones, buscando desarrollar mecanismos orientados a fortalecer la eficiencia y transparencia en aquellas funciones operativas y normativas que les corresponde atender.

En este contexto, Pardo define a la modernización administrativa como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias” (Pardo, 1992:19).

Las facultades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo, es el *quid* de la modernización. En ese sentido, la modernización administrativa del Estado consiste en la creación de capacidades requeridas para absorber y adaptarse a un entorno siempre cambiante.

Del mismo modo, además de la ruptura con esquemas obsoletos, la modernización significa el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva, lo cual considera: el reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones obsoletas, que en determinado momento implican un riesgo de permanencia; busca la construcción de modelos organizativos capaces de una adaptación y autorregulación en el presente, una disposición y capacidad de adecuaciones futuras, incorporando así los medios que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines (Padilla y Montes de Oca, 2009:35).

Dichas situaciones muestran que la modernización no es una moda o tendencia pasajera; sino una herramienta útil para que un aparato estatal sea efectivo, eficiente y eficaz, donde el ciudadano perciba el buen funcionamiento de la administración pública y sea declarante de que los servicios públicos se prestan con calidad y oportunidad.

En consecuencia con lo expuesto, en esta investigación se parte del supuesto que la modernización administrativa es una mejora del funcionamiento de la administración pública y al mismo tiempo de las capacidades gubernamentales, que tienden más hacia la eficacia y cumplimiento de las metas colectivas. Donde la modernización no es un tema ajeno a las preocupaciones de los ciudadanos, por el contrario, debe ser entendida como una respuesta a una demanda social.





Durante las últimas décadas, un sinnúmero de países han llevado a cabo programas de modernización. Entre los factores que explican la rápida transformación de las sociedades se incluye: Los cambios tecnológicos, especialmente en las áreas de la información y las comunicaciones; el desarrollo económico, que se traduce en incrementos de los niveles de vida; el desarrollo cultural, que se transforma en mayor calidad y alcance de la educación personal; la creciente madurez.

Por lo mismo, el gobierno debe implementar nuevas tecnologías administrativas, con el fin de dar respuesta a las demandas y generar mejores condiciones para alcanzar niveles de modernización competitivos en el mundo globalizado y cada vez más exigente.

Es por ello que la administración pública debe tener presente su contexto y la manera que éste se interrelaciona con los diversos sectores y recursos que conforman su ambiente.

De esa manera, se podrá percatar que la sociedad está incluyendo en su actuar cotidiano a las tecnologías y la información, que son indudablemente un paso objetivo para la construcción de nuevas formas de interrelación entre los sectores que conforman el gobierno y le dan soporte, teniendo presente que el actuar gubernamental corresponde a la interacción gobierno-ciudadano en la elaboración de sus políticas públicas y en la atención de las necesidades de este último mediante la prestación de servicios públicos que le competen (Morales, Ruíz, Contreras, y Sánchez: 2012:41-43).”

La modernización administrativa comprende la organización y la agilización de la administración pública y la gestión con los ciudadanos, parte de un cambio en los procesos para transitar de los tradicionales a los tecnológicos a través de la información electrónica.

La tecnología está al servicio de la administración pública, para mejor continua, transparencia y seguridad jurídica en aras de la transformación utilizando las nuevas tecnologías en el gobierno electrónico.

5.2 Antecedentes de los Sistemas de la tecnología en el Catastro y la Función Registral en el Estado de México. SIAAR, SIREM, SIREM WEB

Impulsar la modernización tecnológica y el manejo de información confiable y actualizada, a partir de sistemas automatizados y banco de datos que almacenen y resguarden la información y emitan reportes y estadísticas.





Generar sistemas automatizados para la operación de los procesos registrales que permitan tener un mayor control del registro de bienes inmuebles y de los registros público de comercio y de crédito agrícola, así como generar una base de datos confiable.

Apoyar y asesorar técnicamente en materia de informática a las unidades administrativas del Instituto de la Función Registral del Estado de México, con el propósito de eficientar la operación y el uso adecuado de los sistemas automatizados para el cumplimiento de sus funciones.

Diseñar, operar y mantener actualizado el contenido de la página Web del Instituto de la Función Registral del Estado de México. Entre otras funciones.

(Sistema Integral de Apoyo a la Actividad Registral) SIAAR

- Se contaba con el (SIAAR) Instalado en un sólo equipo por oficina registral.
- Búsqueda de asientos registrales de forma manual (préstamo de libros).
- Equipo de cómputo en mal estado y/u obsoleto.
- Menor control de lo que se realizaba en cada oficina registral.
- Generación de estadísticas de forma manual de los trámites en sus diferentes estados.

Era necesaria la implementación de aplicaciones informáticas que permitieran apoyar el proceso diario de la Dirección General y de las Oficinas Registrales.

(Sistema Integral de Registro del Estado de México) SIREM

Adquirido en octubre de 2008.

- Comité de Evaluación y Seguimiento del IFREM(Instituto de la Función Registral del Estado de México), se constituyó en 2008.
- Mesa de Ayuda, se constituyó en 2008; para auxiliar en la estandarización de la operación en todas las oficinas, solventar dudas, errores, fallas y desviaciones en la ejecución de las actividades implicadas en le proceso integral de inscripciones.





- En 2009 inició la automatización en Oficinas Registrales, se mejoraron los procesos para una automatización total de las actividades implicadas, incluyendo la calificación (suspensión, rechazo, inscripción y/o anotación).
- Manuales de Procedimientos de los Procesos de:
 - I.- Inscripción (individual y por paquete).
 - II.- Certificación (individual y por paquete).
 - III.- Ratificación de firmas.
- En coordinación con el Sistema Estatal de Informática y la Dirección General de Innovación del Gobierno del Estado de México, se llevó a cabo la elaboración de los términos de referencia para la adquisición del Software registral y del equipo informático destinado a la automatización de los procesos registrales.
- La Dirección General del Registro Público de la Propiedad y la Coordinación Administrativa de la Secretaría General de Gobierno realizaron las bases para la adquisición del hardware y software destinado a la modernización.
- Se adquirió equipo de cómputo, actualización de almacenamiento SAN, base de datos ORACLE, licencias CITRIX y solución de firma electrónica. En octubre de 2008, se adquirió el Sistema Integral de Registro del Estado de México (SIREM), con la finalidad de iniciar su instalación e implementación en las Oficinas Registrales a partir de 2009.
- En equipamiento tecnológico, fueron adquiridos cuatro servidores SUN Blade para alojar el sistema registral, almacenamiento SAN para alojar acervo digital, 225 clientes delgados y los enlaces dedicados necesarios para la operación y consulta en la oficinas registrales e instalación de redes locales para soportar el nuevo modelo de operación .
- Durante el primer semestre del año 2009, se adquirieron las tecnologías de comunicación necesarias para que el IFREM cuente con herramientas apropiadas para ofrecer a la ciudadanía un centro de atención telefónica.
- En coordinación con el Sistema Estatal de Informática y la Dirección General de Innovación del Gobierno del Estado de México, se llevó a cabo la elaboración de los términos de referencia para la adquisición del Software registral y del equipo informático destinado a la automatización de los procesos registrales.
- La Dirección General del Registro Público de la Propiedad y la Coordinación Administrativa de la Secretaría General de Gobierno realizaron las bases para la adquisición del hardware y software destinado a la modernización.





SIREM WEB

Concentración de la información en una sola base de datos, de manera homogénea, accesible y estandarizada con mecanismos de seguridad que garantizan la integridad, inviolabilidad e inamovilidad de los asientos registrales, a través de equipamiento informático.

Se implementó el Sistema Integral de Registro del Estado de México (2008-SIREM, 2010 SIREM WEB), lo anterior, a fin de eficientar la automatización. Referencia\ Referencia_5.ppsx . Referencia\Referencia_6.ppsx

Establecimiento de controles que han inhibido prácticas indebidas y mejorado la recaudación.

5.3 Validación de los Sistemas catastral y registral.

Desde el siglo XVII, Thomas Hobbes demostró que la protección de los derechos de propiedad en una economía era una condición para su crecimiento y prosperidad, ya que genera un ambiente propicio para la realización de transacciones y da certidumbre jurídica sobre la prelación de derechos y obligaciones de bienes inmuebles y empresas.

Hoy, a cuatro siglos de distancia, aquella premisa sigue siendo altamente relevante. Propiedad es algo que está bajo la posesión o tenencia de una o varias personas, físicas o morales, mediante un título legal. Poseer, disfrutar o disponer de bienes o recursos se convierte en un derecho fundamental de los individuos dentro de un sistema de propiedad privada, derecho que es garantizado por el sistema legal vigente en lo general, y por las oficinas del RPP y los catastros en lo que a bienes inmuebles y empresas se refiere. Un manejo adecuado de los derechos de propiedad incluirá, además del derecho a consumir, la posibilidad de usufructuar o enajenar un bien. En términos generales, cuanto más firme es el conjunto de derechos de propiedad, tanto más fuerte será el incentivo para trabajar, ahorrar e invertir, y tanto más eficiente será el funcionamiento de la economía.

También, cuanto más eficiente y fácil sea ejercer los derechos de propiedad, tanto más incentivo existirá para regular derechos y situaciones; es decir, fortalecer la economía formal y todos los beneficios que se derivan de ella.





Una correcta implementación de los derechos de propiedad, así como de la definición de sus titulares, implicará mayores niveles de seguridad y con ello, mayor confianza y facilidad de acceso para la inversión y el crédito, así como para el desarrollo de innovaciones (p. ej., patentes).

Por lo tanto, un sistema eficiente de protección de los derechos de propiedad contribuirá a garantizar el rendimiento de las inversiones. A mayor eficiencia de la economía, más crecerá cualquier conjunto dado de recursos.

En este sentido, Soto ya reconocía en las premisas de su libro *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* que: “precisamente, es la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos a través de sistemas judiciales robustos y accesibles, uno de los factores que mejor explican las diferencias entre los países desarrollados y los que están en desarrollo (Soto 2002).”

5.4 Convergencia digital del Catastro y Registro Público de la Propiedad en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Diagnóstico de las condiciones del Registro Público y del Catastro.

El diagnóstico inicia con una visita física a las instalaciones estatales del Catastro y del Registro Público de la Propiedad y en sus delegaciones u oficinas municipales donde se recaba y corrobora la información, procesos, normatividad, infraestructura y equipamiento con que desarrollan sus actividades.

El siguiente paso es efectuar un análisis e integración de información sobre:

- A. La consistencia, completitud y actualidad de los padrones y cartografía.
- B. La vinculación de información entre las instituciones.
- C. El análisis de la capacidad y funcionalidad de los sistemas catastrales y registrales.
- D. El diseño y estructura de las bases de datos.
- E. Capacidades de organización, capacitación e infraestructura y equipo instalada.
- F. Calidad en la prestación de servicios públicos.

El análisis anterior ha permitido detectar, que en nuestro país, la información de la propiedad raíz presenta las siguientes áreas de oportunidad:

- A. Marco jurídico y administrativo independientes.
- B. No mantiene una estructura homogénea de datos.





- C. Información gráfica y tabular disociada.
- D. Sistemas informáticos desvinculados.
- E. Diferente plataforma tecnológica.
- F. Duplicidad de información.

Con esta base, se diseña un plan de acción donde se establecen propuestas para mejorar la operación y gestión de las propiedades en México.

5.4.1 Vinculación y visualización de la información de los registros que ambas instituciones tienen.

Esta acción considera vincular la información histórica y dinámica que se ha venido generando en los Registros y Catastros, para ello es necesario el establecimiento y aplicación de una serie de subprocesos a la información, tales como: análisis, validación, estandarización, homogeneización.

Para la definición de las actividades a realizar en cada uno de los subprocesos, se ha generado una serie de reglas de vinculación, su aplicación permitirá integrar una base de datos estandarizada a nivel nacional de la información catastral y registral vinculada.

Al respecto, como parte del análisis específico de la información catastral y registral (geográfica y alfanumérica) que se ha venido realizando, ha permitido encontrar una serie de problemáticas, misma que se utiliza como base para conformar un catálogo con la taxonomía de casos, entre los que destacan:

- Predios cuya geometría es incorrecta.
- Predios parcialmente traslapados, se identifica el área de traslape.
- Predios con clave catastral duplicada.
- Predios cuya clave catastral no corresponde con la estructura definida.
- Predios cuyas claves no tienen correspondencia con el padrón catastral.
- Predios que si tienen su correspondencia con el padrón catastral.
- Predios que tienen su correspondencia en el padrón catastral y no tienen correspondencia en el Registro Público de la Propiedad.
- Predios que tienen su correspondencia tanto en el padrón catastral como en el Registro Público de la Propiedad.

Una vez que la información esté vinculada, ésta será integrada en una base de datos nacional, así mismo servirá como insumo principal para alimentar la herramienta informática “Visualizador de la información catastral y registral vinculada”, cuyo objetivo es mostrar información a nivel de predio. Consi-





derando lo mencionado en el párrafo anterior, también se han desarrollado reglas de negocio para llevar a cabo la integración y visualización de la información catastral y registral.

5.4.2 Actualización continua y permanente de los Registros Públicos y los Catastros

Esta fase considera un programa de acciones específicas para la modernización de cada entidad federativa, entre las que destacan la realización de vuelos fotogramétricos, cartografía digital y levantamientos de campo, cuyo objetivo es lograr que las instituciones encargadas del Registro Público y del Catastro operen con estándares de eficiencia y transparencia, lo que les permitirá integrar su información a la base de datos nacional.

Esta intervención puede requerir la adecuación del marco jurídico, depuración y complementación de padrones, actualización cartográfica, digitalización de acervos documentales, entre otras. El fin es garantizar que la información de estas instituciones esté estandarizada, sea completa y se asegure su actualización permanente.

Etapas para actualización:

1.- Diagnóstico de las condiciones del Registro Público y del Catastro

- Trabajos técnicos-operativos.
- Vinculación y visualización de la información de los registros que ambas instituciones tienen.

2.- Actualización continua y permanente de los Registros Públicos y los Catastros.

5.5 Problemática de gestión del impuesto predial.

En un ámbito de gobierno donde la generación de ingresos propios es factor indispensable para impulsar las tareas municipales, se hace cada vez más frecuente el uso, diseño e implementación de novedosas herramientas administrativas y tecnológicas, que permitan efficientar el ejercicio de la función pública.

Para la hacienda pública municipal, la base sobre la que se calcula su principal fuente de ingresos propios la constituye el Catastro. Este inventario analítico, además de proporcionar información acerca de las características particulares





de la propiedad inmueble, es posible identificarlo como herramienta de soporte en los procesos de definición de políticas tributarias.

Por ello, una eficaz y eficiente recaudación de impuestos inmobiliarios exige que la base sobre la cual se calculan los tributos a la propiedad raíz, modernice, automatice y actualice permanentemente sus contenidos y procesos.

Así pues, con el objeto de optimizar la recaudación de los impuestos inmobiliarios, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), y el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), presentan la *Guía técnica para elaborar un programa de modernización catastral*, misma que contiene los elementos básicos necesarios para que la institución municipal implante al interior de la tesorería, un Sistema de Información Catastral.

5.5.1 Objetivo de la Guía

La presente guía pretende proporcionar a los servidores públicos de las tesorerías y de las Unidades de Catastro Municipales, los elementos técnicos básicos para la elaboración de un programa de modernización catastral, a fin de impulsar el desarrollo administrativo de la actividad hacendaria municipal, ello a través de la implementación de un sistema para fines catastrales de información geográfica.

Por su carácter metodológico, la *Guía técnica para elaborar un programa de modernización catastral*, consta de tres apartados fundamentales:

- I. Diagnóstico.
- II. Estrategia de modernización.
- III. Instrumentos de soporte.

Diagnóstico

El primer paso para elaborar un programa de modernización catastral es la construcción de un diagnóstico administrativo catastral. Éste consiste en la identificación de los rasgos básicos que originan la problemática de la gestión catastral. Hace referencia a los aspectos geográficos, económicos y sociales del municipio, así como de los aspectos jurídicos, valuatorios, administrativos, tecnológicos y cartográficos que emplea el ayuntamiento para cumplir con las funciones catastrales.





En este sentido, para desarrollar un adecuado diagnóstico, el empleo de instrumentos que sirvan de apoyo para concentrar la información pertinente resulta de gran valía. Así pues, con la intención de que los ayuntamientos del Estado de México comiencen a desarrollar su propio estudio diagnóstico catastral, esta *Guía técnica* ilustra acerca de cómo se elabora, qué puntos debe abarcar, y cuáles son las herramientas a utilizar para realizar la prescripción del Catastro municipal.

Con el propósito de hacer explícita la forma y contenido que despliega un diagnóstico catastral, lo refiere en la *Guía técnica*, describe a manera de ejemplo la forma en que se desarrolla un estudio de tal naturaleza.

El diagnóstico que a manera ilustrativa se maneja, enuncia los aspectos que presentan los municipios del Estado de México respecto de la función catastral, describe la situación actual, la problemática que enfrentan para desarrollar adecuadamente sus funciones y, en buena medida, sugiere las formas de dar solución a ésta.

Es importante resaltar que los datos e información vertida en el diagnóstico propuesto, corresponden a la realidad o realidades municipales y que los rubros sobre los que se diseñó este breve ejemplo, desarrollan sólo una pequeña parte del contenido que potencialmente tiene cada uno de ellos. Por lo que al pie de algunos apartados, se sugiere completar el desarrollo del diagnóstico con algunos otros datos o elementos de juicio.

Estrategia de modernización

El segundo apartado señala las estrategias de modernización catastral consideradas factibles de operar en los ayuntamientos de la entidad. Asimismo, determina los requerimientos, instrumentos específicos y líneas de acción para la implementación de un Sistema de Información Catastral.

Dado que la modernización de los sistemas catastrales constituye la última finalidad de un programa de modernización catastral, de la claridad, sencillez y congruencia con las que se prescriban las estrategias de modernización, en mucho dependerá el correcto seguimiento al mismo.

Por tal motivo, en el segundo inciso de la *Guía técnica*, se describen las estrategias de modernización catastral que para los ayuntamientos de la entidad, resultan





viabiles de operar y de implementar al interior de sus Unidades de Catastro Municipales (UCM).

Las estrategias de modernización giran básicamente en torno a dos aspectos:

- Obtención de la Cartografía Digital.
- Actualización de la información alfanumérica Cartografía digital.

El plano digital consiste en la obtención, desarrollo y manejo de una cartografía en medios magnéticos y con procesos totalmente automatizados, asociada a la información alfanumérica con la que cuenta un ayuntamiento (padrón catastral y/o fiscal).

Información alfanumérica

Respecto a la Información Alfanumérica, se señalan las acciones a seguir para actualizar la información de los predios y sus propietarios a través de un censo físico de inmuebles (barrido catastral); para ello se anexa una cédula de levantamiento y un programa de actividades.

La descripción de estrategias modernizadoras incluyen los procedimientos e instancias para acceder a ellas (cartografía digital), la revisión de la reglamentación correspondiente y los términos de referencia aplicables para su contratación.

Instrumentos de soporte

Son las herramientas indispensables para realizar efectivamente el proceso catastral, mismas que están divididas en tres apartados:

- Instrumentos de soporte.

Describe los elementos que sirven de apoyo para consolidar el marco normativo operativo de una oficina de Catastro municipal.

- Instrumentos de operación y mantenimiento.

Enuncia las características del equipo y de los recursos humanos necesarios para la instalación y funcionamiento del sistema.





Instrumentos fiscales. Se recomienda el uso de proyecciones fiscales que coadyuven a replantear la función hacendaria de los impuestos inmobiliarios.

5.5.2 Diagnóstico Catastral

Consideración preliminar. Para diseñar las estrategias de modernización catastral vertidas en la presente Guía, el primer acercamiento consistió en recopilar y analizar la información inmobiliaria pertinente (documental y de campo), a fin de ubicar con exactitud, cuál es el estado que guardan los sistemas catastrales municipales en relación al cumplimiento de sus funciones.

Con la finalidad de poseer certidumbre sobre la definición de estrategias para la modernización del Catastro, se aplicó en las Unidades de Catastro Municipales (UCM,) el cuestionario diagnóstico que permitió registrar las aristas más significativas de la actividad catastral en los ayuntamientos del Estado de México.

Los rubros investigados por la encuesta catastral se agrupan de la siguiente manera:

Marco jurídico.- Leyes y reglamentos que aplica la unidad administrativa responsable de la operación catastral.

Marco valuatorio.- Características de las tablas de valores y su nivel de actualización, del padrón catastral y de los servicios del Catastro.

Marco administrativo.- Aspectos organizacionales y administrativos dentro la Unidad de Catastro Municipal.

Aspectos tecnológicos y de equipamiento.- Sistemas, procesos, equipamiento y personal informático de la oficina y sistemas para la gestión catastral.

Marco cartográfico.- Elementos para la elaboración de una cartografía catastral.

Investigación de campo.- Situación que presenta actualmente la información del predio, de la construcción y de los datos del contribuyente.

De esta forma, bajo las líneas ya descritas, la información captada a través de la encuesta se utilizó como insumo básico en la elaboración del diagnóstico catastral.

Es importante aclarar que la interpretación de los datos obtenidos, tiene como única finalidad enunciar algunas de las fortalezas y debilidades de la situación de los catastros municipales.





5.5.3 El Perfil estatal. Territorio

El territorio estatal abarca una extensión aproximada de 22 499.95 km², que representa el 1.14% del total nacional, de esta gran superficie, tan sólo 4,000 km² pertenecen al área de interés catastral. (IGECEM 2000).

Para su gobierno y administración, el Estado de México se divide en 125 ayuntamientos, quienes son los responsables de incorporar la superficie total del territorio municipal.

Población. Según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, para ese año, la población del Estado fue de 13,096,686 habitantes, de ellos 4,536,232 componen la población económicamente activa y 4,523,135 integran el grupo económicamente inactivo de la sociedad.

La ubicación geográfica de los habitantes indica que ésta se concentra en las zonas urbanas; del total de población, el 86.3% lo forma el contexto urbano, 13.7% constituye el sector rurales.

Asimismo, la distribución de población resulta contrastante, pues en los 37 municipios que pertenecen al Área Metropolitana del Valle de México habita 70.9% de la población total, y en siete municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca reside 9.4% de mexiquenses.

Por lo tanto, 78 municipios albergan sólo 20% de la población estatal, lo que significa que en 1.1% de la superficie territorial del país se asienta 13.6% de la población nacional; así pues, la densidad de población es de 633 habitantes por kilómetro cuadrado.

Lo anterior muestra la necesidad de fortalecer el Catastro urbano.

Viviendas. Los datos arrojados por el Censo General de Población y Vivienda 2000, indican que en el Estado de México existen 2,743,194 viviendas. Del total de ellas, 93% cuentan con el servicio de agua potable, 86% con drenaje y 99.8% tienen acceso al servicio de energía eléctrica.

Predios. Una estimación de los predios registrados en el Catastro de la entidad asciende a 2,500,000, un cálculo estimado con relación al número de viviendas, estima que el potencial de predios es alrededor de 1.9 por vivienda.





5.5.4 La Gestión catastral

En el Estado de México el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM), es la instancia gubernamental responsable de normar la gestión catastral, expresamente así lo señala el artículo 170, Fracc. I del Código Financiero del Estado de México y Municipios: “Establecer los procedimientos técnicos y administrativos en materia catastral y verificar su cumplimiento”.

A nivel operativo, según el artículo 171 del mismo Código, los ayuntamientos tienen la facultad de llevar a cabo la inscripción, control, registro y actualización de sus sistemas catastrales, bajo la asesoría y supervisión del Instituto.

En un programa de modernización catastral municipal se sugiere incluir una breve descripción de la problemática urbana que presenta la zona donde se asienta el municipio, para ello es necesario se señalen características como: población y comunidades indígenas, índices de marginación, usos de suelo, etc. Asimismo, es preciso apuntar el estado que guardan los servicios públicos municipales, ya que la problemática de un crecimiento urbano desordenado, afecta a la infraestructura y los servicios que de ella dependen.

Por ello, para el apartado del Perfil Municipal se requiere de los siguientes elementos: Territorio, Población, Predios, Implicaciones urbanas, Cobertura de servicios públicos entre otros. En este sentido, el gobierno estatal por conducto del IGECEM y los ayuntamientos, son corresponsables de la consolidación y desarrollo del Catastro; ambos son autoridades en materia catastral.

5.5.5 Organización de la función estatal

El esquema de regionalización que el IGECEM viene operando para atender y brindar asesoría técnica en materia catastral a los ayuntamientos del Estado se configura por 13 Delegaciones Regionales, las cuales agrupan en su interior al total de ayuntamientos existentes.

En este sentido Morales señala que el: “Estado ha percibido la urgencia de su estructura y acción, y se propone un cambio profundo en la forma en que ciudadanos, empresas y administraciones públicas se relacionan entre sí. La idea de incorporar a las TIC como posibles alternativas es una gran innovación, ya que estas han venido desempeñado un papel relevante desde décadas atrás en





este proceso, con base en sus condiciones y etapa de la evolución tecnológica, lo que indica que la adaptación o incorporación de éstas a los procesos administrativos no debería tener limitantes o rechazos a las mismas, pues se utilizan diariamente, como la informática, la telefonía fija y móvil, el fax, y más recientemente el Internet. Todas ellas han cambiado de manera permanente la forma en que trabajamos, vivimos y nos relacionamos. Teoría de la sociedad red de Manuel Castells 1999 plantea que la estructura de la nueva sociedad que reemplaza a la hegemonía de la sociedad industrial está construida en torno a redes de información.

La nueva sociedad informacional se apoya, pues, en estructuras interconectadas de nodos, dinámicas y abiertas, que pueden modificarse fácilmente sin que su equilibrio interno se vea amenazado (Morales, et al, 2012:44).”

Para eficientar la gestión del impuesto predial, las administraciones públicas tanto estatal como municipal, han realizado importantes inversiones para incorporar la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su quehacer diario, las cuales han permitido automatizar algunos procesos y procedimientos y por ende simplificado el trabajo interno a través de la administración electrónica.

Es importante resaltar que, independientemente de cuáles sean los valores u objetivos que persiga el gobierno, nuestro supuesto es que el uso de la tecnología incrementa su eficacia. La tecnología es en este sentido moralmente neutra, puede utilizarse para prohibir el acceso a sujetos no deseados y actúa como variable dependiente e independiente ante del desempeño de las instituciones.

Morales señala que: “La Carta Iberoamericana de *Gobierno Electrónico* (CIGE), plantea la necesidad de cooperación entre los diferentes Estados de Iberoamérica. Por tal motivo, se expresa que “los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación de la administración electrónica acometiendo las transformaciones organizativas que consideren necesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas.

En tal sentido, es recomendable que los Estados: reconozcan los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible, generando mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo, para lo cual se requiere acordar nuevos marcos regulatorios” (CIGE, 2007, punto 23, citado en Ruíz, 2009: 4).





Es decir, la búsqueda de hacer más eficientes y transparentes las acciones gubernamentales impulsando nuevas formas de relación entre los gobernantes y los gobernados con un enfoque en la mejora de su comunicación, otorgándoles herramientas para su mayor participación y control de la cosa pública Ruíz 2009:4).

También se puede definir administración electrónica como el ofrecimiento de información y la entrega de servicios gubernamentales en línea basados en Internet.

Desde esta perspectiva surgen nuevas formas de operación gubernamental de las agencias públicas con los usuarios, recurriendo para ello al uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), pero también siendo necesario considerar la relación entre gobierno y ciudadano. La extensión del concepto e-administración supone la necesidad de análisis con una perspectiva que supere el determinismo de algunas propuestas teóricas anteriores, teniendo en cuenta una perspectiva.

La administración electrónica y sus elementos en la Administración Pública involucra muchos elementos para su desarrollo y no deja de lado el impulso que las tecnologías han tenido últimamente, y que estas coincidan al mismo tiempo con las últimas experiencias modernizadoras para la provisión de información, la prestación de servicios o la mejora de la atención al ciudadano, donde “los factores sociales dan forma a las tecnologías, que de la misma manera dan forma al contexto, generando una compleja retroalimentación” (Margetts, 1999, citado en Criado, 2003).

La administración electrónica ha proliferado espectacularmente dentro de las administraciones públicas y están empezando a considerar la red, tanto con respecto a sus portales públicos como en lo tocante a sus sistemas de información internos y sus intranets, como elemento clave para sus actividades y, en muchos casos, como eje vertebrador de su modernización (Aibar y Urgell, 2007:19).

Por lo tanto, la llamada Administración electrónica constituye para muchos la encarnación de esta transformación global en un terreno muy importante de la realidad social contemporánea: el Estado y sus aparatos administrativos (Aibar y Urgell, 2007:24), donde los gobiernos apoyan a las TIC para llevar a cabo sus actividades. Se calcula que en los países desarrollados, los Estados gastan entre 1 y un 1,5% de su PIB en las TIC que utilizan los aparatos administrativos del sector público.





La administración electrónica se plantea: desde una sencilla página web, fundamentalmente informativa, que inaugura la presencia en el ciberespacio de una Administración, hasta grandes portales interadministrativos donde los usuarios pueden acceder a todo tipo de información, realizar trámites en línea, dirigirse a los representantes políticos, consultar el estado de determinados procedimientos administrativos o pagar impuestos; se extiende una gran amalgama de iniciativas, más o menos sofisticadas y con grados diversos de éxito y difusión, que muestran en la última instancia, una evidente heterogeneidad (Aibar y Urgell, 2007:25).(6) consideraciones de Pichardo (2004):

- Mejorar el desempeño general de todas las actividades del gobierno; obtener mayor eficiencia en sus tareas; hacerlo más competitivo y, por tanto, contribuir a elevar la calidad de la gobernabilidad.
- La medición de resultados en la ejecución de programas y la prestación de los servicios; por tanto, lograr mayor respuesta ante la demanda ciudadana (misma que día a día se torna más exigente y compleja) con validez jurídica.
- Dar respuesta (en tiempo real) a quejas, peticiones, sugerencias y demandas ciudadanas que antes se procesaban burocráticamente, fuera de oportunidad y a un costo elevado.
- Dar participación inmediata a los ciudadanos en el combate a la mala administración, el desperdicio y la corrupción.
- Obtener para los usuarios, los causantes o clientes, una gran variedad de servicios centrados en el ciudadano, con eficiencia, rapidez, bajo costo y comodidad, sin desplazarse de su propio domicilio.
- La posibilidad de efectuar trámites las 24 horas del día, los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país.
- Aumento de transparencia, rendición de cuentas, reducción de costos y la creación de nuevos e-servicios (Pichardo, 2004: 335-336).

Todo lo anterior conlleva a considerar las características propias del país, al igual que sus estructuras administrativas que en determinado momento condicionan la transformación institucional, aquí se plantea que el gobierno no sólo debe incorporar sistemas TIC, sino también el desarrollo de una capacidad crítica para hacer un análisis de las necesidades que existen y qué es lo que se tiene para emprender la acción (Ruiz, 2009:6; Pichardo, 2004: 335). (Morales, et al, 2012:47-51).”

Respecto a los servicios que se prestan vía administración electrónica, la mayoría son de información y trámites, pero como e-servicios en el municipio de Toluca





destacan el pago de predial y recientemente el pago del agua como un e-servicio completo.

Por lo tanto, para estos pagos, el ciudadano tiene la opción de no hacerlos en oficinas físicamente. Se pretende, en un futuro próximo, ampliar la gama con la atención ciudadana personalizada, como servicio de alertas viales, interacción con los servidores públicos, traslado de dominio, bolsa de trabajo, pago de solicitudes de uso de suelo y licencia de construcción.

La administración electrónica en los municipios de Toluca y Metepec, Estado de México dos en zonas estratégicas de la ciudad, con lo que se busca tener una alternativa más para facilitar a los ciudadanos la realización de pagos. Finalmente, se destaca que aún falta mucho por hacer ya que frecuentemente los portales electrónicos quedan en el olvido, o no existe una política de actualización constante, lo que reduce su utilidad. Municipio de Metepec: Análisis de los logros de la administración electrónica

En el caso de Metepec, se presenta un nivel de e-servicios más desarrollado, sobre todo en la información que se le brinda a la población, puesto que tiene en su portal electrónico información que es apta para ser consultada por el ciudadano, enseguida se presenta el cuadro de análisis de su página web.

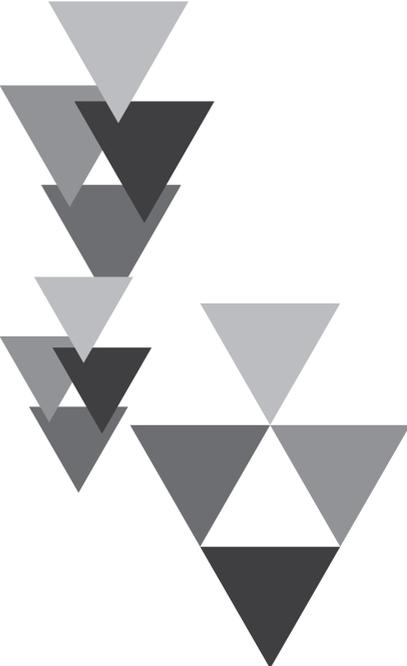
El municipio de Metepec, cuenta con dos e-servicios que corresponden al pago de predial y agua; es necesario señalar que aún hace falta incorporar a esta dinámica una mayor cantidad de servicios, ya que la mayoría continúa prestándose bajo esquemas tradicionales.

En lo que se refiere a la interacción, este gobierno tiene un mejor desarrollo que el de Toluca, puesto que cuenta con mayor número de herramientas (iconos) mediante los cuales el ciudadano puede interactuar con su gobierno y viceversa.

La Administración Pública debe considerar su contexto y la manera en que éste se interrelaciona con los diversos sectores y recursos que conforman su ambiente; al propiciar la interacción gobierno-ciudadano en la elaboración de sus políticas públicas y en la detección de las necesidades que el ciudadano quiere resolver mediante la prestación de los servicios públicos.



CONCLUSIONES



1. La Administración Pública, por lo que hace a su estudio local, comprende la parte sensible y visible que su estrecha relación al brindar un servicio público, atiende a necesidades directas en los habitantes que conforman al Estado de México, que uno de sus fines son la seguridad y certeza jurídica de la propiedad privada.

De tal modo que las tareas del orden estatal y municipal que son de orden público tienen como principio fundamental garantizar el derecho a la justa contribución como es el caso del impuesto predial.

2. Con la evolución de la tecnología y las herramientas de la comunicación en el Estado moderno, es de importancia resaltar que el intercambio de información en la administración pública local, obliga a que las autoridades estén coordinadas a través de los medios electrónicos que garanticen seguridad y rapidez en los trámites administrativos. En consecuencia tanto el Catastro como el Registro Público de la Propiedad necesitan estrecha relación para la eficacia y eficiencia en el servicio público.
3. El binomio resultante de la actividad catastral y registral responde a la necesidad de que la Administración Pública tiene delimitada sus facultades y competencia territorial bajo los ordenamientos jurídicos. Por ello el interés público es comprensible al atender necesidades de gestión pública para garantizar los derechos individuales respecto de la transmisión de la propiedad.
4. La publicidad que mandatan las leyes del Registro Público de la Propiedad para salvaguardar derechos de terceros en el tráfico inmobiliario es uno de los principios fundamentales que determinan la confianza en los actos administrativos. En consecuencia es la confianza a las instituciones públicas locales que tienen la obligación de garantizar la seguridad de la propiedad.



5. El avance en los trabajos de modernización del Registro Público y del Catastro es importante, sin embargo no se puede soslayar las dificultades que en los espacios físicos por la diversidad del uso de suelo se tienen que resolver en la medida que se van detectando. En este caso, el tráfico inmobiliario está sujeto al vertiginoso movimiento en la transmisión de la propiedad que de ser uso habitacional puede pasar a uso comercial o viceversa, de acuerdo a las normas legales vigentes.
6. De trascendencia en la gestión pública resulta que de la evaluación al servicio de Catastro de orden municipal cuya competencia es administrar y valorar el inventario de los bienes inmuebles urbanos y rústicos, proporcionando servicios catastrales de calidad, al público en general y a los actores del mercado inmobiliario, para lograr una adecuada identificación física, jurídica, económica y fiscal, que coadyuve a la gestión territorial y poblacional del Estado de México. Se tiene que en el periodo 2011 a 2014 contiene un padrón de tres millones setecientos mil predios con clave catastral cuyas bases de datos se encuentran de manera independiente en los municipios del estado.
7. En la modernización del Registro Público de la Propiedad se unieron esfuerzos para atender bajo un modelo integral el marco jurídico, los procesos registrales, tecnologías de la información, gestión de la calidad, políticas institucionales, gestión y acervo documental, participación con diversos sectores público, privado y social. Los resultados en el periodo 2011 al 2014 refieren únicamente de universo de registros un millón y medio que se han digitalizado. En consecuencia y relacionado con la conclusión anterior existe un gran reto para lograr la vinculación en los dos órdenes de gobierno estatal y municipal, considerando que sólo se han vinculado trescientos ocho mil predios con la debida congruencia de datos.
8. En todo proceso registral requiere de una reingeniería y automatización que permita estandarizar la operación disminuyendo los tiempos de atención de trámites, abatiendo el rezago para asegurar un control en la prelación de los actos registrales. En este sentido, se necesita de la participación de los propietarios de los inmuebles que previos trámites notariales deben registrarse con independencia de las facultades de fiscalización que compete a las autoridades tanto estatales como municipales.

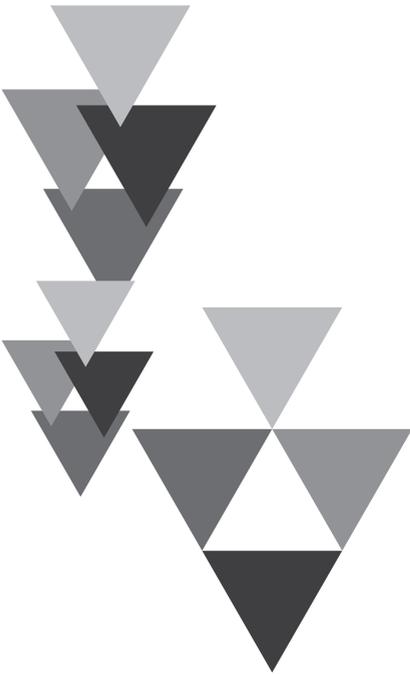


9. Transitar en el Registro Público de la Propiedad del Folio Real en registros de libros al Folio Electrónico con procesos sistematizados por el uso de las tecnologías, son tareas de la administración pública estatal que si bien hoy en día se realiza en forma electrónica es hacia atrás que falta la digitalización del universo de registros. Consecuentemente en tanto no empaten las bases de datos catastral y registral se dificulta la vinculación.

10. Para la determinación del impuesto predial que es de carácter municipal y la autonomía hacendaria que por mandado Constitucional tienen, es con base a los valores catastrales bajo la clasificación de las áreas homogéneas como son habitacional, comercial o industrial. Sin embargo la posibilidad de identificar a nivel predio el tipo de uso de suelo con el que se encuentra clasificado, depende de la actualización de datos que realizan los municipios y que no se actualiza de manera simultánea en el registro público generando inseguridad jurídica en el pago de la citada contribución cuya base contiene variables de tomarse en cuenta relacionada con la superficie, colindancias y características físicas de las construcciones en los predios.



PROPUESTAS



Del Análisis y Evaluación de la Convergencia Digital entre el orden Estatal y Municipal en el Estado de México, al ubicar la problemática de gestión del impuesto predial y para aumento de la recaudación, fiscalización, control y vigilancia de ésta obligación fiscal municipal, se advierte que sin duda es necesaria la vinculación de la clave catastral con el folio real electrónico, toda vez que son la base para la determinación del impuesto predial; Homologar los procesos y sistemas de información que son de ordenes de gobierno estatal y municipal permite identificar con precisión el logro obtenido en las tareas de modernización para la certeza y seguridad jurídica del gobernado.

En tanto la modernización del Catastro y Registro Público de la Propiedad no se encuentren al mismo ritmo de avance, falta mucho por realizar para considerar que la determinación del impuesto predial puede calificarse de justa, ya que es de gran importancia homologar y armonizar digitalmente la información que les es común a través de normas jurídicas, del orden estatal y municipal vinculando la clave catastral con el folio real electrónico.

Son la convergencia de los sistemas y procesos que sólo en los casos que está vinculado no hay incertidumbre en la determinación de impuesto predial, logrando la certeza y seguridad jurídica del gobernado, ya hay coincidencia en la información y bases de datos con los aspectos físicos del predio, inmueble que se asocia con la cartografía medidas y colindancias, los cuales ante el universo de inmuebles representan una cuarta parte de avance. Lo anterior porque el Catastro no se ha modernizado en forma simultánea con el Registro Público de la Propiedad.

No sólo es el trabajo técnico, jurídico y tecnológico que permite la modernización del Catastro y Registro Público de la Propiedad, a ello hay que considerar el gasto que representa la implementación y los recursos humanos, financieros y materiales.





Se observó que la ausencia de la vinculación de sistemas digitales de Catastro ocasiona la integración errónea de expedientes, causando inseguridad jurídica a los propietarios de bienes raíces, ya que los dos órdenes de gobierno trabajan en forma independiente sus sistemas lo que retrasa la atención solicitada por el gobernado, por lo que se hacen las siguientes recomendaciones que consideramos se requieren en el ámbito legal, administrativo y de operación que se deben de adoptar para salvaguardar los derechos de propiedad en la Administración Pública local.

LEGALES

Una vez que se haya emitido la Ley General que Armonice y Homologue la Organización y el Funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales de las Entidades Federativas y los Catastros Municipales, prevista en la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno del Estado de México, en un plazo no mayor a sesenta días a partir de la entrada en vigor de la referida Ley deberá emitir:

- La Ley que Crea el Instituto Registral y Catastral del Estado de México, constituido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, determinando su estructura organizacional y gobierno corporativo.
- La Ley Registral y Catastral y su reglamento.
- Manual Registral y Catastral.

Las modificaciones respectivas a:

- Presupuesto de Egresos del Estado de México.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.
- Código Civil del Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México y municipios.

En principio armonizar las normas jurídicas de los dos órdenes de gobierno estatal y municipal para impulsar el crecimiento ordenado y sustentable de los asentamientos humanos y dar certeza y seguridad jurídica al patrimonio de los propietarios para estandarizar los procesos catastrales y vincular las bases



de datos del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM) y del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), y del Catastro de los Municipios con la actualización de entre otros ordenamientos los siguientes:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código Financiero del Estado de México y municipios.
- Código Administrativo del Estado de México, Libro Décimo Cuarto, “De la Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México”.
- Código Civil para el Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley de Registral para el Estado de México.
- Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.
- Reglamento del Código Financiero de Estado de México y Municipios, Denominado “Del Catastro”.
- Manual Catastral del Estado de México.
- Manual de Normatividad Geográfica.

Por lo anterior y para efectos de que jurídicamente se logre la vinculación del Catastro y registro público sería bajo un solo ordenamiento que fusione las tareas de ambos y cuya competencia sea estatal, como en el caso lo tienen otras entidades federativas por ejemplo Sonora y Puebla que tienen un solo Instituto Registral y Catastral.

ADMINISTRATIVAS

Mediante la unificación de la información de los catastros y registros públicos de la propiedad de todos los predios del Estado de México, se requiere contar con un registro y Catastro único de la propiedad que: Integre en una sola base de datos la información de: Registros Públicos de la Propiedad, Catastros Municipales y/o Estatales Urbanos y Rural Privado y Registro y Catastro Agrario Nacional. Con la finalidad de mantener actualizada la información y valores catastrales de los predios.

De tener un solo Instituto Catastral y Registral con competencia Estatal las funciones que actualmente realiza la administración pública Estatal, en colaboración con los municipios sería bajo un esquema de colaboración administrativa para que entre otros actos se establezcan acciones permanentes de:





- Validar la información del Padrón de Contribuyentes del Impuesto Predial que “El municipio” proporcione
- Actualizarla y en su caso, incrementar los registros de los sujetos obligados.
- Actualizar el padrón del impuesto predial
- Realizar inspección de campo para determinar diferencias de construcción y elaboración de la cartografía respectiva.
- Entregar cartas invitación así como atención al contribuyente.
- Notificación de documentos al contribuyente.

OPERACIÓN

La importancia de los Registros Públicos de la Propiedad y los catastros radica en que son las instituciones que permiten salvaguardar los derechos de propiedad son entes públicos, con responsabilidad compartida de los gobiernos, estatal y municipal. En este contexto, es necesario que ambas instituciones cuenten con los elementos constitutivos adecuados y correctamente desarrollados: andamiaje institucional, marco legal, tecnologías de la información, procesos y reglas de negocios, entre otros.

Continuar con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus accesorios legales, que desde 2012 hasta diciembre de 2014 ha celebrado con los Municipios del propio Estado, con la finalidad de alcanzar un financiamiento para el desarrollo con estrategias para fortalecer los ingresos de la entidad y las finanzas públicas municipales a través del impulso a la recaudación de impuesto predial, considerando entre sus líneas de acción, promover la coordinación institucional, incluyendo a las haciendas municipales a fin de optimizar los recursos.

Los principales beneficios que se observan del Convenio son: mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial, abatimiento del rezago y actualización del padrón catastral.

Con el uso de la plataforma de pagos del Gobierno del Estado de México se obtienen los siguientes beneficios: Obtención de línea de captura universal para pagos referenciados. Aprovechamiento de infraestructura de Centros Autorizados de Pago. Integración de los registros de los pagos del impuesto. Infraestructura de almacenamiento de datos, mantenimiento de sistemas y aplicaciones web disponibles para el contribuyente sin costo para el municipio (Plataforma de Pagos).





Realizar labores de fiscalización y cobro coactivo del impuesto predial a contribuyentes omisos y morosos.

La vigilancia de las obligaciones fiscales omitidas en materia del Impuesto Predial, a través de requerimientos o cartas invitación.

La determinación de los accesorios causados por la omisión del pago del Impuesto Predial e imposición de las multas por las infracciones cometidas por los contribuyentes, conforme a lo previsto en el artículo 361 del Código Financiero del Estado de México y municipios.

Llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales que determine, respecto del padrón de contribuyentes que le proporcione “El municipio”.

Cumplimiento del Dictamen. Estas acciones se realizan con base al plan de trabajo determinado entre el municipio y el GEM por conducto de la Secretaría de Finanzas.

La implementación de un programa de actualización de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones con las revisiones técnicas y en coordinación el estado y sus municipios puede dar mayores resultados segmentándose por regiones y uso de suelo.

Vigilancia permanente a los municipios a que utilicen el Sistema de Información Catastral con la actualización del marco jurídico que mandate la vinculación del folio real electrónico de los predios con las claves catastrales, en la administración pública estatal y municipal, utilizando las herramientas de la tecnología eficientará el servicio público garantizando que independientemente de los elementos necesarios para lograrlo pueden programarse con antelación y vigilar el cumplimiento.

Con una cédula única electrónica el Registro Público de la Propiedad conocería los datos sobre la situación física del predio, como área, linderos, medidas perimétricas y ubicación, mientras que el Catastro puede precisar y conocer a los propietarios, sus actos y derechos y fiscalizar el cumplimiento del impuesto predial.

El orden territorial, las superficies debidamente delimitadas y en forma digital poder obtener la información simultanea cuando el gobernado acuda ya sea a



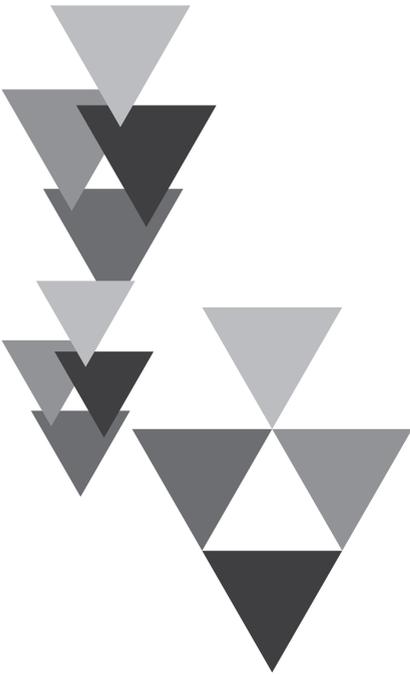


un municipio para su pago de impuesto predial o a un Registro Público de la Propiedad a registrar una operación de tráfico inmobiliario será posible reflejar con certeza la realidad jurídica del predio atendiendo que para ese objeto las exigencias de la sociedad es la seguridad jurídica de la propiedad privada y garantizar los derechos reales frente a terceros.

Con la debida convergencia digital en los dos ordenes de gobierno aumentará el ingreso recaudatorio en impuesto predial, no obstante que es obligación de los contribuyentes hacer la manifestación de la situación de su predio para efecto de actualizar la situación del predio, lo cierto es que falta esta cultura de orden y el costo queda a cargo de tareas de fiscalización, inspección física del inmueble para determinar la modificación ya sea por construcción, división o demolición, actualización de valores catastrales de la coordinación que en su caso tengan los dos ordenes de gobierno para el cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto predial de carácter municipal.

Con los convenios de colaboración administrativa entre la entidad federativa y el municipio para fiscalizar y recaudar el impuesto predial, se comparte el gasto público y ambas administraciones públicas obtienen mayores beneficios en las participaciones de los ingresos federales que miden el esfuerzo recaudatorio.

BIBLIOGRAFÍA



- Acosta, Romero, M. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México D.F.: Porrúa
- Aguila, M., y Erba, D.A, (2006). *El rol del catastro en el registro del territorio. Aplicaciones del catastro multifinilarario*. México, D.F.: INDETEC.
- Aguilar, G. (2009). *Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México. Pueden los municipios recaudar más*. México, D.F.: Finanzas Públicas.
- Aguilar, L. F. (2007). *La implementación de las Políticas*. México, D.F.: Porrúa.
- Alcazar Mariano. (2006). *Catastro y propiedad*. Barcelona, España: Icaria.
- Alcazar, Mario. (2004). *Catastro Inmobiliario*, Managua, Nicaragua.
- Alcazar, Molina, Manuel, G. (2006). *El catastro y evolución*. Madrid, España: Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Jaén.
- Anstett, A. (2006) *Los beneficios económicos y sociales de una estructura de gobierno local sólida. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México: Indetec.
- Arriaza, Roberto. (2000). *Problemas catastrales en America Latina*. Mexico: Edítexa.
- Azuela, Guitron, Mariano. (2002). *La Hacienda Municipal*. México, D.F.: Porrúa.
- Bazant, Jean. (1999). *Breve Historia de México. De Hidalgo a Cárdenas*. México, D.F.: Premia Editora.
- Borja, Martínez, Manuel, (2001). *El Registro Público de la Propiedad en la legislación mexicana, Primer ciclo de conferencias*. México, D.F.: Dirección General del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.
- Burgoa, Ignacio. (1995). *Los elementos del Estado Mexicano*. México, D.F.: Porrúa.
- Cabanellas, G. (2009). *Referencia Jurídica ITESM*. Recuperado el 24 de agosto de 2009, de Diccionario Enciclopédico de derecho usual, Tomo IV; <http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/h.htm>
- Cabrero, Mendoza, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.





- Cabrero, Mendoza, E. (2004). *Gerencia Pública Municipal*. México, D.F.: CIDE.
- Cabrero, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México*. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México, D.F.: Porrúa.
- Cano, Tello, Celestino. (1982). *Iniciación al estudio de derecho hipotecario*. Madrid.: Civitas, S. A.
- Canas, José. (2005). *El catastro como base de la contribución territorial, rústica y pecuaria*. Madrid, España: Paidós.
- Carral, y de Teresa. (2003). *Derecho notarial y derecho registral*. México, D.F.: Porrúa.
- Carrasco, Iriarte, Hugo. (2008). *Derecho Fiscal Constitucional*, México, D.F.: Oxford.
- De Cesare, C.M. (2006). *El impuesto a la propiedad en los países latinoamericanos. Nuevas y viejas noticias. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México, D.F.: Indetec.
- Díaz, A.. (1995). *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica*. En J. Sempere, *Federalismo Fiscal en México*. México, D.F.: Colegio de México.
- Dobner, Eberl, Horst, Karl. (1987). *Sistemas Catastrales*. México, D.F.: Concepto, S.A.
- Doguer, Guerrero, Enrique. (2004). *Gobierno Municipal*. México, D.F.: INAP.
- Durango, Gobierno, Municipal. (2010). *Durango, Ciudad Digital. American Federalism: competition among governments*. Michigan: Lexington Books.
- Duverger, M. (2006). *Partidos Políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Esquivel, Zubiri, Jorge, Luis. (2012). *Derecho notarial y registral*. México, D.F.: Trillas.
- Faya, Viesca, Jacinto. (1986). *Finanzas Públicas*. México, D.F.: Porrúa
- Fernández, Arnas, José, Antonio (2008) *El Proceso Administrativo*. México, D.F.: Diana.
- Flores, Cano, Enrique. (2000). *Origen y desarrollo de los pueblos agrarios en México*. México, D.F.: Era.
- Folqués, Ramos. (1961). *Literatura papiroológica registral egipcia*. Madrid, España: R.C.D.
- Gabino, Fraga. (2006). *Derecho Administrativo*. México, D.F.: Porrúa.
- García, García, José, Manuel. (2007). *Derecho Inmobiliario Registral O Hipotecario*. Madrid: Civitas, S.A.
- Garrigues, Joaquín. (1979). *Curso De Derecho Mercantil*. México, D.F.: Porrúa.
- Garza, Sergio, Francisco. (2009). *Derecho financiero mexicano*. México, D.F.: Porrúa.



- Grad, J. (2006). *El desarrollo de la Tributación a la propiedad inmobiliaria en América del Norte. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México: Indetec.
- Guerrero, C. (2003). *Funciones del cobro coactivo de los ingresos municipales. Serie de Estudios Municipales:ingreso*. Guadalajara: INDETEC.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gutiérrez, J. M. (2004). *Del federalismo fiscal al federalismo hacendario: recuento de una transformación*. En F. Hernández, & R. Tamayo, *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia donde vamos?*. México, D.F.: Porrúa.
- Guimet, Pereña, D., Jordi. (1990). *El sistema de información catastral*. Madrid, España: Centro de gestión catastral y cooperación tributaria.
- Hampton, David (1983). *Administración Contemporánea*. México, D.F.: Mc. Graw Hill.
- Hernandez, F. (2004). *El Federalismo Hacendario En México: Cuidando Algunos Aspectos Clave Del Proceso*. En F. Hernández, & R. Tamayo, *Descentralización, Federalismo Y Planeación Del Desarrollo Regional En México: ¿Cómo Y Hacia Donde Vamos?*. México, D.F.: Porrúa.
- Hernández, F., & Tamayo, R. (2004). *Descentralización, Federalismo Y Planeación Del Desarrollo Regional En México*. México, D.F.: Porrúa
- Hoskins, L., & Eiras, Ana.I. (2002). *Property Rights. The Key to Economic Growth. Washington: The Heritage Foundation y Dow Jones*.
- IGCEM, IAHEM. (2002). *Guía Técnica para elaborar un programa de modernización catastral*. Toluca: IGCEM.
- IHAEM, & México, I. H. (2003). *Glosario de términos hacendarios*. Toluca: IHAEM.
- IHAEM. (2004). *Políticas Públicas En Materia Hacendaria Municipal*. Toluca, Edomex: Comité Editorial de la Administración Pública Estatal.
- INDETEC. (2007). *Hacienda Municipal, No. 96*.
- INDETEC. (2007). *Hacienda Municipal, No. 151*.
- INDETEC. (2011). *Taller para optimizar la recaudación del impuesto predial*. México, D.F.: INDETEC.
- INEGI. (2002). *Estudios de la propiedad social*. México, D.F.: INEGI.
- INEGI. (2010). *Encuesta Nacional De Gobierno, Seguridad Pública Y Justicia Municipal 2009*.
- INEGI. (2012). *Información catastral y registral*. México, D.F.: INEGI.
- Juliao, Rui, Pedro. (2014). *El instituto geográfico portugués, el proyecto Sinérgico como herramienta para el desarrollo en Portugal*. Portugal : IGP.





- Locke, John. (1980). *Ensayo sobre el gobierno civil. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Bogotá: Tecnos.
- López, M. (2003). *Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. México: Cide, Tesina de Maestría en Administración y Políticas Públicas.
- Mantilla, Molina, Roberto, L. (2008). *Derecho Mercantil*. México, D.F.: Porrúa.
- Margain, Manatouo, Emilio. (2000). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. México, D.F.: Porrúa.
- Martínez, Anzures, Luis, Miguel. (2002). *Antología sobre la teoría de la administración pública*. México, D.F.: INAP.
- Matas, Carles, Ramio. (1998). *Teoría de la organización y administración pública*. Barcelona, España: Tecnos.
- Merino, G. (2009). *Federalismo Fiscal, diagnóstico y propuestas*. México, D.F.: INDETEC.
- Molina, Javier. (2012). *Derechos de propiedad mercados de tierra y crédito rural. Centro latinoamericano para el desarrollo rural*.
- Molinario, Ángel, E. (2004). *Curso de derecho registral inmobiliario, registro de la propiedad inmueble*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Morales y Gomez, Juan Miguel, Leobardo Ruiz Alanis, Leticia Contreras Orozco y José Juan Sánchez González. (2012). *La administración electrónica en los Municipios de Toluca y Metepec en el Estado de México*,. Revista Chilena de Administración Pública número 20.
- Morones, Hernández, H. (2011). *Políticas catastrales en apoyo a la recaudación predial. Hacienda Municipal*. México, D.F.: INDETEC.
- Murdick, Robert G. y Joel E. Ross. (2001). *Sistemas de Información basados en Computadoras para la Administración Moderna*. México, D.F.: Diana.
- Nolasco, E. (2002). *Hacienda pública municipal, el gobierno y la gestión municipal en México*. México, D.F.: INAP.
- OCDE. (2011). *Estudios económicos de la OCDE. Resumen ejecutivo*. México, D.F.: OCDE
- Pallares, Jacinto. (1999). *Derecho Mercantil Mexicano*. México, D.F.: Joaquín Guerra Valle.
- Pardo, Marquez, Bernardo. (2004). *Derecho Registral Inmobiliario*. Honduras.
- Pérez Angel, A. (2011). *Programa de modernización catastral del Estado de Jalisco. hacienda municipal*. Indetec.
- Pérez, Fernandez, del Castillo, Benardo. (2010). *Derecho registral*. México, D.F.: Porrúa.
- Petit, Eugéne. (2002), *Tratado Elemental De Derecho Romano*. México, D.F.: Nacional.



- Planiol, Marcel. (1999). *Tratado elemental de derecho civil.*: Edit. Cajica.
- Quintana, R. (2000). *Derecho Municipal*. México, D.F.: Porrúa
- Raich, U. P. (2004). *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios urbanos*. En J. P. Guerrero, *impuesto y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México, D.F.: Porrúa.
- Rivera, Silva, Manuel. (2001). *Los Delitos Fiscales Comentados*, México, D.F.: Porrúa
- Roca, S. (2002). *Derecho hipotecario*. Barcelona, España: Bosch, S.A.
- Roca, Sastre, Ramón. (2007). *Entendiendo el proceso catastral en Panama*. Panama: Azul Granada.
- Rodríguez, (2003). *La hacienda municipal en el nuevo federalismo*. México, D.F.: ITAM.
- Romero, Pedro, Asensio. (2006). *El libro de la gestión municipal (claves de éxito para políticos y directivos locales)*. Madrid España: Díaz de Santos, S.A.
- Russinés, T. (1992). *La institución del catastro*. Madrid, España: Ministerio de economía y hacienda.
- Salcedo, Aquino, Roberto. (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México, D.F.: Grupo Editorial Siglo XXI.
- Santana, Loza, S. (2006). *El impuesto predial y el catastro en México. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México, D.F.: Indetec.
- Sedas, C. (2006). *La función catastral en la legislación fiscal en México. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México, D.F.: Indetec.
- Serna, de la Garza, José. María. (2005). *Congreso internacional de Derecho Comparado Asia-México*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sierra, Rodríguez, y Morales. (2000). *Abc del gobierno municipal*. México, D.F.: Centro de Producción Editorial.
- Silva, J. (2006). *Análisis potencial recaudatorio de los municipios urbanos en México; tarea de la Federación o del Municipio?*. México, D.F: Cide.
- Soto, Hernando. (2002). *El Misterio del Capital: Porque e capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Velasco, Martín-Varés, Amalia. (2011). *Europa moviliza sus administraciones inmobiliarias*. Dirección General.





LEGISLACIÓN

- Código Administrativo del Estado de México (2001, reforma 2015).
Código Civil del Estado de México (2002, reforma 2015).
Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (1997, reforma 2015).
Código de Procedimientos Civiles del Estado de México. (2002, reforma 2015).
Código Financiero del Estado de México y Municipios (1999, reforma 2015).
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, reforma 2015)
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 1917, reforma 2015)
Ley de Coordinación Fiscal (1978, reforma 2014).
Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2015.
Ley del Notariado del Estado de México (2002, reforma 2014).
Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1993, reforma 2015)
Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México (2010).
Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México (2002, reforma 2010).
Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto de la Función Registral (2007, reforma 2013).
Ley Registral para el Estado de México (2011, reforma 2015).
Lineamientos y Especificaciones Técnicas para la Generación y Actualización de Información Geográfica (2009).
Lineamientos y Especificaciones Técnicas para la Integración y Presentación de la Información Estadística (2010).
Manual Catastral del Estado de México (2009).
Norma Institucional de Competencia Laboral “Registro Catastral de Inmuebles” (IHAEM).
Norma Institucional de Competencia Laboral “Valuación Catastral de inmuebles” (IHAEM).
Reglamento de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México (2009, reforma 2013).
Reglamento de la Ley Registral para el Estado de México (2012, reforma 2015).
Reglamento de la Ley del Notariado del Estado de México. (2002, reforma 2013)
Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2002, reforma 2006).
Reglamento del Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y Municipios denominado “Del Catastro” (2009, reforma 2013).





- Reglamento Interior del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2008).
- Reglamento Interior de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México(2008).
- Reglamento Interior del Instituto de la Función Registral del Estado de México(2008, reforma 2013).
- Reglamento Interno del Comité de Información del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2005).

PONENCIAS

- Autogestión de las Organizaciones Ciudadanas, (2011). Foro: Elaboración Plan de Desarrollo Estatal2011-2017. Gobierno del Estado de México.
- OEA (2005), Foro de Mejores Prácticas de las Américas, Modernización de los Sistemas de Catastro y Registro, Washington, D.C.: OEA
- OEA. (2009a). La modernización del catastro. *Organización Of American States*.
- OEA. (2009b). Catastro de las Américas. OEA.

REVISTAS

- Agenda para las Finanzas Públicas de México, (2007). Federalismo Fiscal. México, D.F.
- Aguilar, Gutiérrez, Genaro. (2009). *El federalismo clásico. Revista de la administración pública* 119 mayo-agosto.
- Alberti, E. (2004). *El federalismo actual como federalismo cooperativo*.Revista mexicana de sociología. volumen 58.
- Arroyo, J., y Sánchez, A.. (1996) *Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales*.Revista Mexicana de Sociología.
- Banco Mundial. (2014). Doing Bussines en México 2014. *Grupo Banco Mundial Licencia Creative Common Attribution*.
- Castro, Fernando. (2012). El registro de la propiedad. *Revista de la red de expertos en catastro número 10*.
- Colección Mayor Historia y Sociedad, (2010). Volúmenes 13 y 14. Biblioteca Mexiquense del Estado de México.





- Díaz, Díaz. Martín. (2000). El aprovechamiento de los recursos naturales. Hacia un nuevo discurso patrimonial. México, D.F.: *Revista de Instituciones Jurídicas número 24*.
- Douglas, C. North. (1990). *La nueva economía institucional, Revista Libertas 12, citando a Ronald Coase*, Buenos Aires, Argentina: Instituto Universitario ESEADE.
- Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales (2008). Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F.
- Gaceta Mexicana (2002). Volumen 64. Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México.
- IAPEM. (2012). *Repensar, el Gobierno, Repensar la Administración Pública*. Revista 83, Toluca, Estado de México: IAPEM.
- IAPEM. (2013). *Gobierno electrónico, Administración Pública en Construcción*, Revista 86, Toluca, Estado de México: IAPEM.
- Ortiz, Pasco, Jorge, Antonio, Martín. (2012). Sistema nacional de los registros públicos de Perú. *Revista de la red de expertos en catastro número 10*.
- Pineda, J. (1998). *El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del municipio, Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, Tomo 63*.
- ReniuVilama, Josep, Ma. (2012). El voto electrónico, su administración y efectos sociopolíticos, Revista INAP No. 126, México, D.F.: INAP.
- Sandoval, N. (2012). Modernización de los catastros y registros. Revista No. 34. *Alcaldes de México*.

SITIOS ELECTRÓNICOS

- Mapa.méxico. (2010). <http://cuéntame.inegi.org.mx./extensión.aspx>
- Territorio.sadatuhttp/gobiernodelarepública.gob
- Estudio y población/http/edomex.gob.mx
- IGCEM, & México., E. p. (2000). <http://www.edomex.gob.mx.instituto.de.información.e.investigación.geográfica,estadística.y.catastral.del.Estado.de.México>.
- IGCEM. (2014). *Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México 2013 - 2014*.
- INEGI(s.f.): <http://inegi.gob.mx>
- INEGI. (s.f.). *XII Censo General de Población y Vivienda*. [Www.Inegi.Com.Mx](http://www.inegi.com.mx)
- INEGI. (2010). <http://cuentame.inegi.org.mx/monografías/información/mex/territorio/default.aspx?tema=me&e=15>.
- Sedesol: gob.mx gobierno federal//[http://desarrollo social](http://desarrollo.social).





Sociedad hipotecaria federal//<http://shcp.gobierno federal.gob.mx>
Consejería Jurídica//<http://ejecutivo federal.gobiernofederal>.
Censo agropecuario2007inegi//<http://inegicuentame.gobmx>



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

Consejo Directivo 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto Arturo Rodríguez Reyes

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMéx)

DIRECTORA DEL CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PROSPECTIVA: Gabriela Salazar González

DIRECTORA DEL CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raíza Dayar Mora

DIRECTORA DEL CENTRO DE IGUALDAD DE GÉNERO: Jessica Carolina Castillo Pérez

DELEGADA DEL VALLE DE MÉXICO: Margarita Montoya Romero

COORDINACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posadas Rodríguez

UNIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: Oscar Morales Torres

UNIDAD PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: Sergio Alejandro Mendoza

Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMéx)

(Avenida Tollocan, baja velocidad, No 357, Colonia Álvaro Obregón.

San Mateo Atenco)

Delegación Regional Tlalnepantla de Baz

(Avenida Mario Colín esq. Constitución de 1917, Col. La Comunidad.

Tlalnepantla. Estado de México)

Delegación Regional Valle de Chalco Solidaridad

(Avenida Popocatepetl s/n entre Xicoténcatl y Tezómoc. Col. Alfredo Baranda.

Valle de Chalco. Estado de México)

Delegación Regional Ixtlahuaca

(Avenida Saitama s/n Barrio de San Pedro. Ixtlahuaca.

Estado de México)

**ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA CONVERGENCIA DIGITAL
ENTRE EL ORDEN ESTATAL Y MUNICIPAL: PERÍODO 2011 A 2014.
Problemática de gestión del impuesto predial en el Estado de México**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2016
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: edlag08@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Esta obra ofrece al lector la complejidad de los Registros Públicos de la Propiedad y el Catastro que son fundamentales en el tráfico inmobiliario teniendo como base el uso de suelo, de gran importancia en el desarrollo de la economía y la certidumbre y la transparencia sobre ellos.

Instituciones de los gobiernos estatales y municipales, que se asocian para la interpretación de sus componentes en la información, procedimientos en la gestión pública, evitando la discrepancia en los sistemas y procesos informáticos, que permitan garantizar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legalidad en la determinación del impuesto predial, optimizando el uso de las herramientas tecnológicas en aras de la modernización a través de la digitalización y por ende reducir los tiempos de atención en los trámites administrativos.

En este aspecto de relevancia es el ordenamiento territorial, destinado para la propiedad privada que con sus diversos matices y uso de suelo nos lleva a las características físicas de las propiedades, que deben tener un fundamento jurídico para salvaguardar los derechos de los propietarios. Por ello, se relacionan el registro de las claves catastrales de los predios con el Registro Público de la Propiedad.

En la medida de la correcta vinculación de los elementos que conforman la determinación del impuesto predial puede calificarse de justa, siempre y cuando coincidan los factores que armonicen digitalmente la información común, a través de normas jurídicas, de los órdenes de gobierno local.

Invita esta reflexión a la interrogante de la necesidad de convergencia en los procesos y Sistemas de Información para la certeza y seguridad jurídica del gobernado, toda vez que el Catastro no se ha modernizado en forma simultánea con el Registro Público de la Propiedad.



Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

ISBN: 978-607-8087-33-4



9 786078 108733 4