

Un sistema catastral con base en la localización geográfica de los bienes raíces, en sustitución del sistema de valores

JORGE ENRIQUE
VÁZQUEZ GUTIÉRREZ

Introducción

En el Estado de México, una de las 32 Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos, justo con la entrada del año, se ha dado inicio al proceso de transformación del sistema catastral y de recaudación del impuesto predial.

El impuesto predial, en el esquema vigente hasta 1991, se determinaba sobre la base del valor catastral de los bienes raíces. Sin embargo, la creciente expansión urbana que ha tenido lugar en su territorio (hasta alcanzar en la actualidad alrededor de dos millones de predios urbanos), motivó la adopción de un nuevo sistema de definición de las bases catastrales.

Para tener una idea de la magnitud del universo sobre el cuál se trabajó, hay que considerar que la Ciudad de México o Distrito Federal y 17 municipios conurbados a ella, pertenecientes al Estado de México, forman la mayor concentración poblacional económica y de servicios del País: el 18% de la población total nacional, es decir, cerca de 15 millones de habitantes, sin considerar otros 10 municipios que se encuentran en proceso de conurbación.

Los municipios conurbados a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México contienen el 65% de la población del Estado; y sus viviendas rebasan el millón doscientos mil, lo cual significa una

concentración en esta zona, de alrededor del 60% de los predios urbanos. A esta gran región urbana hay que sumarle la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca, que incluye cinco municipios y es la segunda concentración urbana del Estado, en donde se localiza aproximadamente el 8% del total de predios urbanos.

En el resto de los 121 municipios (en 99 de ellos), existen áreas urbanas de diversos tamaños que representa el 32% de la superficie total catastral urbana.

Los procesos catastrales vigentes hasta 1991 han sufrido con el tiempo una paulatina desactualización. El retraso que esta depara, aleja aún más el modelo tradicional de ponencia de valores, de la equidad y eficiencia en su aplicación y de la facilidad de interpretación por parte de los contribuyentes.

En tiempo y en recursos financieros, representaba un cúmulo de esfuerzos adicionales llevar a cabo la actualización del Padrón Catastral mediante el uso de la valuación tradicional, ya que era necesario afrontar enormes costos y contar con una gran plantilla de especialistas valuadores que por su escasez convirtieron en inoperante esta metodología.

Ante dicha situación, se buscó un método que, al mismo tiempo facilitara el mantenimiento actualizado del proceso catastral y permitiera la equidad

de la definición del impuesto predial. Se escogió un «Sistema de Cuotas» a partir de la localización de los bienes raíces en zonas homogéneas, de acuerdo a los niveles de bienestar obtenidos, en función de la disponibilidad y magnitud de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

Este cambio forma parte de la política de modernización de la administración pública estatal. El nuevo sistema catastral se orienta a robustecer al municipio, su gobierno y sus pobladores, lo que requiere entre otras cosas, de recursos financieros oportunos y suficientes; y la fuente principal de estos recursos es la recaudación del impuesto predial, que ahora podrá operar de manera simplificada.

La localización geográfica como sustituto del sistema de valoración catastral

Son innumerables los cambios que se suceden en la sociedad y en la economía de países que, como México, esperan trasponer plenamente el umbral de la modernidad antes de iniciar el segundo milenio de nuestra era.

Difícil y agotadora sería la narración de cada uno de estos cambios y sus interrelaciones. Baste decir que la tarea

renovadora de Gobierno y sociedad, busca alcanzar mejores estadios de desarrollo, donde la equidad es una de las precondiciones fundamentales.

El centro de esta evolución es la disponibilidad de recursos financieros, los cuáles, en el caso de los gobiernos municipales, se obtienen a través de las participaciones federales sobre productos, derechos e impuestos; entre estos últimos, el impuesto predial es el que, por ley, debe ser administrado por los Ayuntamientos y, por tanto, representa el papel más importante en los ingresos de la mayoría de los gobiernos municipales.

Hasta 1991, la administración del impuesto predial se llevó a cabo por el gobierno estatal, de acuerdo a lo establecido en los convenios que Estado y Municipios firmaban anualmente a tal efecto. Esto tendrá que cambiar paulatinamente en la medida en que la capacidad de los gobiernos municipales permita la adopción del nuevo sistema. Lo anterior es consecuencia de un patrón heterogéneo de desarrollo entre los municipios: diferencias operativas; diferencias de fortaleza económica; de tamaño físico; y, de disponibilidad de recursos.

Las diferencias señaladas son en definitiva producto de la fuerte concentración económica y de población, que tiene lugar en los municipios conurbados a la Ciudad de México.

El gran volumen de bienes raíces urbanos concentrados en esa región, responde a una estructura de usos del suelo, niveles de ingreso, servicios y tamaño, que se ve afectado constantemente por los flujos migratorios procedentes del resto del país. Esto implica la aparición creciente de zonas habitacionales de escasos recursos y sin planeamiento alguno, lo que redundará en incrementos considerables en la demanda de servicios básicos, y de regularización de la tenencia de la tierra, ocasionando fuertes desequilibrios en las administraciones municipales. La búsqueda del equilibrio entre las nuevas concentraciones

habitacionales y las áreas y usos del suelo consolidadas, puede tener respuesta mediante la aplicación de un impuesto equitativo, que se traduzca en un paulatino mejoramiento del bienestar social.

La gama de localidades que no responden a un patrón jerárquico ordenado y la existencia de respuestas fáciles, cuando la marginación social se acentúa en las áreas urbanas, sugirieron la necesidad de buscar un modelo de soluciones generales a la diversidad de casos.

El problema que surge de inmediato es el de encontrar, dentro de este contexto, la equidad en la aplicación de un impuesto y el de que, por otro lado, el modelo obtenido se convierta con el tiempo en un instrumento de desarrollo.

Ha sido necesario afrontar tareas de retrospcción, análisis y balance de posibilidades en el «modelo de cuotas» para la recaudación del impuesto predial.

Los estudiosos de la ciencia regional, han mostrado que los patrones de localización y los principios que los definen, tienen aplicación general en las relaciones entre el espacio geográfico y el espacio socioeconómico.

Por lo anterior cualquier bien raíz que se ubique dentro de coordenadas geográficas y responda en diferentes niveles a una categorización económica, sea ésta de producción, mercado, infraestructura, equipamiento y servicios, forma parte de un ordenamiento funcional y jerárquico, por conglomerados, con posibilidad de ser utilizado en la determinación y asignación de cuotas para la determinación del monto del impuesto predial. De esta manera, la localización geográfica reflejada en una estructura de rango y tamaño de las zonas homogéneas catastrales, sustituirá a la valoración particular de cada bien raíz, necesariamente sujeta a especulación; restricción que tiene como efecto directo la creciente brecha que existe entre los valores catastrales y los valores de mercado.

La eliminación de las restricciones de las ponencias de valores, se logra mediante el uso de un elemento sujeto a mayor control y de proporciones manejables como es: conglomerados de bienes raíces ubicados en áreas homogéneas en infraestructura, equipamiento y servicios. Esto último significa interpretar una jerarquía de niveles de bienestar, territorialmente definida y diferenciada por indicadores municipales de desarrollo. Todos estos elementos muestran en primera instancia, la capacidad económica de las diversas zonas urbanas homogéneas en el municipio y finalmente, la de sus pobladores, a quienes se aplicarán tasas impositivas adecuadas y equitativas.

Por otro lado, los elementos descritos, permitirán impulsar el mejoramiento de los niveles de vida, ya que los ciudadanos verán revalorizadas las áreas en que se localiza su bien raíz y como consecuencia, el valor comercial del mismo. En la administración pública municipal, cuando se trate de municipios con grandes zonas urbanas se espera una tendencia a la autosuficiencia, lo cual originará en el tiempo crecientes volúmenes de recursos financieros disponibles, de origen federal o estatal, que permitirán impulsar el desarrollo en Ayuntamientos menos favorecidos. Esta es una visión general y simple de cómo un instrumento impositivo puede llegar a convertirse en un instrumento de desarrollo.

El sistema de cuotas según la localización de los bienes inmuebles

El nuevo sistema, que se ha denominado «de cuotas», sustituye a la valoración predio por predio, por la de localización del predio; y, en consecuencia, la sustitución de tasas, según los grupos de valores de los inmuebles, por el de *cuotas* en función de áreas homogéneas, atendiendo a la similitud en la existen-



cia y magnitud de la infraestructura, equipamiento y servicios; y, su distribución en las zonas urbanas municipales.

La diferencia que surge de inmediato entre el sistema actual y el de cuotas es que, para la valoración predio por predio, el universo de aplicación tiene una magnitud de dos millones de predios, mientras que el de cuotas es únicamente de tres mil sectores.

El sistema «de cuotas» aporta algunas soluciones inmediatas a las rigideces del sistema tradicional y da lugar, por su construcción, como proceso dinámico, a posibles ajustes en el tiempo, de conformidad con los requerimientos y evolución de las áreas urbanas.

Aún cuando se trata de una concepción diferente a la de valores catastrales, el sistema parte de un elemento básico, que es la diversa tipología de construcciones que integran los conglomerados urbanos, sean de uso habitacional, comercial o industrial; regulares o irregulares, existentes en el sistema vigente.

Esta es una primera división del territorio de los municipios en porciones relativamente homogéneas, que se conocen como sectores. El uso de ellos dentro del sistema de cuotas, permite de manera más clara y objetiva, observar la existencia de infraestructura, equipamiento y servicios, sobre divisiones territoriales municipales ya existentes, conocidas por las personas que se dedican a los trabajos catastrales.

La aplicación de técnicas cartográficas y en particular la fotointerpretación sobre ortofotos de 1989, por técnicos del Instituto Nacional de Información para el Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, permitió establecer un primer acercamiento al conocimiento de la evolución de la incidencia variable como: agua potable, vialidades, banquetas, drenaje, equipamiento básico (escuelas, mercados, centros de salud, entre otros), alumbrado público y, parques y jardines.

Recorridos de campo para la verificación y definición de la existencia y frecuencia de servicios, tales como el de vigilancia y limpieza; así como información solicitada a los Ayuntamientos y dependencias del gobierno estatal, permitieron complementar la información necesaria para la determinación de las propuestas de indicadores diferenciales de los sectores.

Estas propuestas de indicadores diferenciales de sector, se verificaron por la comunidad que las ratificó o rectificó y se contó, así, con un conjunto de calificaciones de sectores, validado por los contribuyentes.

Este es un procedimiento que permitirá —cuando existan cambios importantes y mejoras sustanciales en la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios— cambiar la calificación de los sectores y tener acceso a otro nivel de cuota.

Los sectores, cuando así lo permitió su contigüidad, formaron diversas zonas de calificación en atención a 13 rangos. De esta manera, existen 13 posibles calificaciones, con sus respectivas cuotas. Esta concepción, permite que cualquier predio, según su localización, se identifique con un rango y una cuota, por lo que la definición de su impuesto se reducirá a la simple aplicación de su superficie de terreno, por la cuota correspondiente, más, su superficie de construcción, por la cuota correspondiente. Por lo tanto, el contribuyente, en el momento de su *auto-declaración*, podrá, mediante el procedimiento descrito, conocer el monto de su impuesto.

Es así como el nuevo sistema incluye la participación de la población en la evaluación o calificación de los sectores donde se localiza su bien raíz; y por consecuencia en la definición de las cuotas y el impuesto.

Los inmuebles dedicados al comercio y a la industria, tienen un tratamiento diferente. Pero es la industria sobre todo objeto de un trato especial, ya que su cuota sufrirá cambios aten-

diendo a la intensidad en el uso de los servicios. De esta manera podrá diferenciarse entre dos industrias dentro de un mismo sector.

Existe otro elemento que distingue a los sectores, atendiendo al municipio. En efecto, se trata de un factor diferencial por municipio, resultado de un análisis de su nivel de desarrollo, en relación con variables relacionadas con el bienestar, tales como: viviendas con servicios de agua potable, electricidad y drenaje; establecimientos económicos; población remunerada por actividades económicas diferentes a las agropecuarias y niveles de ingreso.

Este indicador permite que, cuando existan sectores con igual calificación de diversos municipios, al aplicárseles su índice diferencial municipal, se pueda variar su cuota. Por ejemplo: un sector de un municipio con alta capacidad contributiva tendrá una cuota más elevada que sus iguales en otros municipios de menor capacidad.

El marco jurídico

El día 20 de diciembre de 1991, el Poder Legislativo del Estado aprobó la «Ley de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México». En ella se regulan, tanto los procedimientos de producción y divulgación como el uso de la información, y se incluye la creación del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. (IGCEM) que será el organismo encargado, entre otras funciones, de mantener la operación y modernización del catastro.

Este Instituto, se integra mediante la fusión de la Dirección del Sistema Estatal de Información con el Instituto Catastral del Estado de México. Operará mediante convenios con los Ayuntamientos para el establecimiento del «Subsistema Municipal de Información Geográfica, Estadística y Catastral», que, como parte del Sistema Estatal de Información, se integrará a su vez en los

Sistemas Nacionales de Información Estadística y Geográfica.

Posteriormente, el día 24 del mismo mes y año, la Legislatura Local aprobó también las reformas y adiciones a la Ley de Catastro, en donde se establece la base jurídica del nuevo sistema catastral. Igualmente, se aprobaron reformas y adiciones a: la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1992; la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1992; y la Ley de Hacienda del Estado de México, todas ellas encaminadas a dar apoyo al nuevo modelo catastral.

El cuerpo normativo prevé como elemento fundamental del nuevo sistema, la equidad; y para alcanzarla establece como factor general la participación de la ciudadanía a través de Consejos de Colaboración Vecinal, o cualquier otro tipo de organización que los represente en la calificación del sector en donde se ubica su vivienda, su fábrica o su comercio.

Por otro lado, la Ley de Información, junto con la Ley de Catastro, prevé la integración y actualización del catastro particular de los municipios, tan necesario para el planteamiento de su desarrollo y será el fundamento para la normatividad en el uso y aprovechamiento de la información municipal.

La Ley de Catastro, reformada, adquiere una importante simplificación que facilita su interpretación y aplicación, ya que su contenido se centra en la definición de las funciones catastrales y el establecimiento de los rangos y cuotas aplicables a los sectores homogéneos.

Es importante aclarar que corresponde a los gobiernos municipales definir su nivel de participación en la adopción del cobro y administración del impuesto predial y de las actividades relacionadas con el mantenimiento del Catastro Municipal.

Finalmente, la adopción de un modelo requiere de tiempo para su total

consolidación. Por este motivo, tanto en su concepción como en su instrumentación y aplicación existen márgenes de flexibilidad que permitirán futuras adecuaciones y mejoras, ya que no es un modelo estático y su dinámica responderá al propio proceso de modernización catastral. ■

Jorge Enrique Vázquez Gutiérrez
*Director General del Instituto de
Información e Investigación
Geográfica, Estadística y Catastral del
Estado de Méjico*