



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“Administración Catastral en la Ciudad de México  
y su Relación con el Impuesto Predial“**

**Seminario Taller Extracurricular**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
Licenciado en Derecho**

**PRESENTA**

**Jorge Alberto Sánchez Pérez**

**Asesor: Lic. Juan Francisco González Núñez**

**Acatlán, Estado de México, Mayo de 2008.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>I</b>
---------------------------	----------

## **CAPÍTULO 1.**

### **EL CATASTRO EN MÉXICO**

1. Catastro.....	1
1.1. Definición.....	1
1.1.2. Importancia.....	2
1.1.3. Objetivo .....	4
1.1.4. Funciones.....	4
1.2. Historia del Catastro.....	7
1.2.1. Bases Jurídicas del Catastro Moderno.....	10
1.2.2. Planos .....	11
1.2.3. Cronograma del Catastro en la Ciudad de México.....	16
1.3. Tipos de Catastro .....	17
1.3.1. Catastro Rural .....	17
1.3.2. Catastro Urbano .....	18
1.3.2.1. Crecimiento Urbano.....	19
1.4. Funciones del Catastro.....	21
1.4.1. Catastro Fiscal .....	21
1.4.2. Catastro Jurídico .....	23
1.4.3. Catastro Multifinanciero .....	23
1.5. Tenencia de Tierra .....	27
1.5.1. Ordenamiento Territorial.....	28

## **CAPÍTULO 2**

### **BASES JURÍDICAS DEL CATASTRO EN MÉXICO**

2.1. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal .....	31
2.1.1. Facultades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal .....	31
2.1.2. Estructura de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal .....	33
2.1.3. Facultades de la Tesorería del Distrito Federal .....	33
2.1.4. Estructura de la Tesorería del Distrito Federal .....	36
2.1.5. Facultades de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.....	38
2.2. Bases Jurídicas del Catastro en el Distrito Federal.....	40
2.2.1. Nivel Federal .....	40
2.2.2. Nivel Distrital .....	41

## **CAPITULO 3**

### **LA ADMINISTRACIÓN CATASTRAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

3.1. Utilidad del Catastro Distrital .....	46
3.1.2. Características de la Administración del Catastro en el Distrito Federal. ....	47
3.1.3. Administración del Impuesto Predial .....	47
3.2. Actualización de Registros Catastrales .....	48
3.2.1. Procedimiento de movimientos en el Archivo Catastral (Altas al padrón) .....	54
3.2.2. Diagrama de flujo de movimientos al archivo catastral.....	56
3.2.4. Métodos y procedimientos para llevar acabo el empadronamiento catastral de predios.....	58
3.3. Formas de Administración del Catastro en la Ciudad de México .....	64
3.3.1. Administración Directa.....	64
3.3.2. Coordinación de la tesorería con las delegaciones .....	64
3.3.3. Coordinación de la Tesorería con el Gobierno Federal.....	65
3.4. Bases para el establecimiento de Administraciones Tributarias.....	65

3.4.1. Coordinación entre las diferentes administraciones tributarias del Distrito Federal .....	69
3.5. Programas de promoción del catastro.....	70
3.5.1. Capacitación del personal .....	70
3.6. Métodos de levantamiento catastrales .....	71
3.6.1. Avalúos.....	71
3.6.2. Conceptos que intervienen en el Avalúo .....	72

## **CAPITULO 4.**

### **IMPUESTO PREDIAL**

4.1. Valor Catastral e Impuesto Predial.....	75
4.1.1 Valor Catastral.....	76
4.1.2. Cálculo Independiente Del Valor Base.....	77
4.1.3. Valor Catastral como Valor Base .....	77
4.1.4. Transparencia .....	79
4.2. Actualización Periódica .....	80
4.2.1. Justicia Tributaria y Catastro Actualizado.....	80
4.2.2. Catastro Actualizado y Claridad en la Gestión .....	81
4.3. Impuesto Predial .....	81
4.3.1. Problemas en la presentación de la Declaración del Impuesto Predial.....	82
4.3.2. Valores catastrales.....	83
4.3.3. Elaboración de la Declaración de Impuesto Predial .....	86
4.3.4. Exención al Pago del Impuesto Predial.....	87
4.4. Glosario.....	88
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>90</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>93</b>

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se vera la forma en la que se administra el catastro en la Ciudad de México, así como la relación que guarda con el impuesto predial.

Mi interés por el tema deriva por la mal aplicación de la simplificación administrativa, en relación a los trámites y registros catastrales ante la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, y en la oficina de la Dirección General de Catastro y Padrón Territorial.

Durante mi experiencia personal me he percatado que el trámite de registro ante el padrón catastral incurre en diversas anomalías, como son:

La no verificación de los datos proporcionados, toda vez que los registros aplicados en el sistema catastral no corresponden a lo real, ya que en la mayoría de los casos, la actualización de los padrones es elaborada por personal no capacitado y adiestrado para elaborar peritajes que permitan corroborar y confirmar la información proporcionada por los propios contribuyentes;

Existencia de programas de visualización evidentemente fuera de la Ley, ya que es elaborado por personal no capacitado y no por peritos como lo indica el Código Financiero del Distrito Federal; razón por la cual son hechas a simple percepción del trabajador, de modo que se altera la base gravable del impuesto predial irresponsablemente y con ello se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna.

Más aún, cuando dichos movimientos no son notificados al contribuyente, el cual se entera hasta el momento que se dispone a pagar su impuesto predial, o bien, cuando le son requeridas las diferencias por el incremento a la base gravable. Ello no sólo afecta los intereses del contribuyente sino también la recaudación del Gobierno del Distrito Federal por la evasión fiscal.

Así como la no actualización del catastro en cuanto al crecimiento natural de la ciudad y sus constantes cambios urbanos, como la desaparición de baldíos, parques recreativos, entre otros, que fueron convertidos en casa habitación, o bien casa habitación que se convierte en condominio, cambios en sus usos de suelo, etc.

La falta de coordinación entre la Tesorería, Delegación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Todo lo mencionado anteriormente motivaron mi interés por la presente investigación y mis objetivos son los siguientes:

Analizar el catastro como un banco de datos de propiedades que permitan fraccionar adecuadamente la Ciudad de México, observar la planificación del territorio dentro de las normas legales y tener el padrón catastral como un sistema de registro fidedigno del cual se pueda contar para cualquier situación legal.

Ubicare al registro catastral dentro de un marco jurídico, económico y social que establezca formas de actuación que permitan llevar a cabo un control y seguimiento adecuado, de modo que garantice al contribuyente y al Gobierno del Distrito Federal el justo pago y recepción de contribuciones.

Que el contribuyente conozca que es el catastro, cuáles son los elementos que lo forman, que esté al tanto de quien es la gente capacitada para modificar el padrón, bajo que circunstancias y, cuando y como deben pagar su impuesto predial.

El catastro es un censo que permite conocer los bienes inmuebles asentados en el Distrito Federal, que registra los datos relativos a sus características, los cuáles en la mayoría de los casos son inexactos.

Actualmente se requiere que el catastro sea actualizado con mayor frecuencia debido al crecimiento urbano.

La investigación sugiere que esta base de datos llamada catastro tenga un uso multifuncional para que pueda coordinarse con otras dependencias que permita que su uso se diversifique y no sea exclusivamente fiscal. Ello coadyuvaría, entre otras acciones, a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tuviera conocimiento exacto de los usos de suelo que ocupan los predios asentados en el Distrito Federal.

He observado que la principal función por la cual se crearon las administraciones tributarias, que es el empadronamiento de los bienes inmuebles, se ha dejado de llevar a cabo y que dicho trámite actualmente se realiza exclusivamente en la Subadministración de Catastro y Padrón Territorial, desaprovechándose así la simplificación administrativa.

Es necesario que se considere que el Gobierno del Distrito Federal destine mayores recursos a la Tesorería del Distrito Federal, que se destinen para la adquisición de nuevos equipos de cómputo y software más avanzados que permitan realizar un empadronamiento masivo con mayor eficacia. Se debe invertir también en capacitación de personal en labores técnicas de medición y fotometría para que se realice un avalúo y levantamientos topográficos de mayor veracidad y eficiencia.

El presente trabajo lo he dividido en cuatro partes. En primer término, hago referencia clara de la definición del catastro, así como sus principales características, su clasificación y funciones; también, expongo brevemente su historia y las bases jurídicas que antecedieron al catastro moderno.

En segundo término, describo la estructura y facultades de los organismos relacionados con el impuesto predial como la Secretaría de Finanzas, la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y la Subadministración de Catastro y Padrón Territorial. Así como también, hago referencia a las bases jurídicas federales y distritales.

En el tercer capítulo, detallo como es la administración catastral en el Distrito Federal, sus principales características y su utilidad. Menciono los tiempos

y circunstancias de actualización de padrones catastrales, al igual que los requisitos, métodos y procedimientos para efectuarla. Explico la relación que guarda la Tesorería del Distrito Federal con el Gobierno Federal y las delegaciones políticas. Así como también, los métodos con los cuales se llevan a cabo los levantamientos catastrales.

En el último capítulo, analizo el valor catastral, su origen y como llegó a ser la base fundamental para el cobro del impuesto predial. En este mismo examino el impuesto predial y todas sus generalidades.

# CAPÍTULO 1.

## EL CATASTRO EN MÉXICO

### 1. Catastro.

El catastro, es un instrumento de suma importancia para la administración de la ciudad de México ya sea para los fines fiscales o de una manera más recientemente urbanísticos y el ordenamiento del territorio como toma de conciencia de un mejor país para utilizar su espacio y su territorio, así como sus recursos naturales.

#### 1.1. Definición.

El significado del catastro está ligado a la propiedad de suelo, el modo de cómo se usa y a su contribución en la economía de la sociedad.

Según el diccionario de la Real Academia Española<sup>1</sup>, el catastro es el censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas. Contribución real que pagaban nobles y plebeyos, y se imponía sobre rentas fijas y posesiones que producían frutos anuales, fijos o eventuales, como los censos, las yerbas, las bellotas, los molinos, las casas, los ganados.

El Instituto geográfico de Venezuela<sup>2</sup>, define al catastro como una herramienta para procurar y garantizar la ordenación del espacio geográfico con fines de desarrollo, a través de la adecuada, precisa y oportuna definición de los tres aspectos más relevantes de la propiedad inmobiliaria: prescripción física, situación jurídica y valor económico.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Ed. Larousse, México, 2004.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística e Historia, Cadastral Template, 2003.

Para el INEGI<sup>3</sup>, el catastro históricamente se ha conceptualizado como el inventario, censo o registro de los bienes inmuebles, llegando a una concepción más común como un registro de fincas, de sus valores y sus propietarios. Estableciéndose en sus primeros inicios con fines exclusivamente fiscales y sin representación alguna.

Gilbert Sasseville<sup>4</sup>, explica que el catastro es un sistema de matriculación o de individualización de la propiedad inmobiliaria. Es un catálogo de la propiedad. Todavía es el registro público en el cual se encuentra el levantamiento general y la prescripción de los bienes raíces de una circunscripción dada.

En términos generales es el censo analítico de la propiedad inmobiliaria, que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble con el fin de detectar sus particularidades que lo definen tanto material como especialmente. Algunas de estas características son el nombre del propietario, la localización, metros cuadrados de terreno y construcción, uso que se le da al predio, niveles de altura con que cuenta, la clase, etc.

### **1.1.2. Importancia.**

El catastro es un instrumento de primera importancia para la administración de la ciudad de México, ya sea para fines fiscales o urbanísticos, y el ordenamiento del territorio como toma de conciencia nacional de un país para el aprovechamiento del espacio territorial y los recursos naturales, lo mejor posible.

En este sentido, el catastro permite censar y conocer los bienes inmuebles asentados en el territorio, registrar los datos exactos relativos a sus características, determinar su valor y conocer la situación jurídica de los mismos respecto a sus propietarios, todo ello encaminado principalmente al a captación

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Sasseville G., 1972, *La cadastre, Notes de tours*. Québec, Département de géodésie en cartographie, Presses de l'Université Laval.

de recursos a través del cobro de diferentes impuestos a la propiedad inmobiliaria como el predial y el traslado de dominio.

La elaboración del catastro comprende dos aspectos:

- El inventario de los inmuebles ubicados en la ciudad de México y de sus propietarios, realizándolo a través de un estudio que implica su localización y registro en el padrón catastral.
- La de terminación del valor de los inmuebles, con el fin de obtener el valor catastral que es la base para el cobro del impuesto predial.

El catastro sirve como una base de datos del territorio nacional, herramienta indispensable para el desarrollo de un territorio.

La gente que toma parte en asuntos catastrales, pertenece a diferentes áreas profesionales, como son, los peritos valuadores (ingenieros), topógrafos, abogados, expertos en sistemas de información geográfica, entre otros.

El reordenamiento del catastro es necesario para poder sostener los fenómenos sociales como el crecimiento de población y el crecimiento urbano, el cambio del uso de suelo, su potencialidad, la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, como parte de un desarrollo adecuado que nos conduzca a ser una nación primer mundista.

El catastro se convierte en una actividad de suma importancia para la sociedad actual en una perspectiva global, debido al papel que guarda en el desarrollo económico, en el ordenamiento social y en aspectos políticos.

### **1.1.3. Objetivo**

Según la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal es contar con un padrón catastral confiable que permita al gobierno cobrar contribuciones ligadas a la propiedad inmobiliaria, bajo los principios de equidad y proporcionalidad.<sup>5</sup>

Dentro de sus objetivos están: mantener actualizados los datos y registros catastrales, mediante avalúos; determinar y gestionar el cobro del impuesto predial; establecer y apoyar los acuerdos de coordinación en materia con el gobierno del Distrito Federal; apoyar las acciones de planeación municipal y desarrollo de la comunidad.<sup>6</sup>

Hoy los objetivos de la política nacional territorial, son fundamentales y consisten en lograr un desarrollo integral, equitativo y preservando los aspectos sociales y económicos. Los problemas que se tienen en materia de planificación del territorio representan un estudio de investigación permanente. Esto nos lleva a implantar y consolidar nuestros planes de ordenamiento, desarticulando funciones urbanas entre las colonias periféricas y la ciudad, una irresponsable forma de violar el uso de suelo, dispersión e insuficiencia de equipamiento y servicios.

En los últimos años ha aumentado y crecido la urbanización dentro de la Ciudad, por este motivo es indispensable buscar y estudiar alternativas y soluciones a este problema, de este modo, con un catastro que trabaje específicamente podremos solventar estos problemas.

### **1.1.4. Funciones.**

El Manual de Procedimiento de Movimientos al Archivo Catastral<sup>7</sup> cataloga dentro de las principales funciones del catastro, las siguientes:

---

<sup>5</sup> Chavolla C. Guillermo, Memorias de las jornadas técnicas del catastro. Tesorería del Distrito Federal, 1997.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> *Manual de Procedimiento de Movimientos al Archivo Catastral*, Tesorería del Distrito Federal, 2005.

- a) Administrar el impuesto predial.
- b) Actualizar los registros catastrales.
- c) Apoyo a la comunidad y gobierno del Estado.

#### **a) Administración del impuesto predial.**

Es primordial para el catastro administrar los ingresos que provienen del impuesto predial, que surgen de los valores catastrales, que se da en base al uso del predio a los metros cuadrados de suelo y construcción, etc., así como del valor que tenga el terreno de acuerdo a la zona en la que se encuentre ubicado.

La administración del impuesto predial no se limita únicamente al cobro de dicho impuesto, sino que también abarca el registro de las propiedades, el nombre de los propietarios o poseedores, datos que son llevados al padrón catastral. Mediante este padrón la tesorería puede notificar cualquier situación relacionada al predio, al contribuyente y éste, puede informar algún cambio que se presente en su predio.

Cabe mencionar que estos cambios al padrón catastral, deben de estar apegados a los lineamientos y normas técnicas que las autoridades catastrales estipulen, con el objeto de que toda información generada sea uniforme y sea captada e interpretada con un mismo criterio.

#### **b) Actualización de registros catastrales.**

Los predios siempre se encuentran en constante cambio, se transfieren las propiedades, o se modifican las características físicas del inmueble: fusiones de terrenos, demoliciones, remodelaciones, cambios de uso de suelo. Es por ello, que es necesario registrar todos estos cambios.

Estas actualizaciones catastrales deben realizarse siguiendo las disposiciones legales y en las normas administrativas que autoricen las actividades catastrales.

Por ley<sup>8</sup>, los propietarios deben manifestar cualquier cambio que sufra su propiedad, en un plazo no mayor a 15 días hábiles. Con esta información se actualizan los planos catastrales, se produce un nuevo avalúo y se cobra un nuevo impuesto.

Conforme al artículo 86 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>9</sup>, corresponde a la subtesorería del catastro y padrón territorial las siguientes funciones:

- Realizar los estudios del mercado inmobiliario, de la dinámica y de las características físicas y socioeconómicas del territorio del Distrito Federal, para efectos de identificar, determinar y actualizar valores catastrales del suelo y de la construcción.
- Definir y establecer la política fiscal para determinar tarifas y tasas impositivas en materia de los gravámenes ligadas a la propiedad inmobiliaria.
- Definir y establecer los criterios e instrumentos que permiten el registro y el empadronamiento de inmuebles, así como la actualización de sus características físicas y de valor.
- Establecer y mantener actualizado el padrón cartográfico catastral del Distrito Federal, así como el identificador único que relaciona todos los conceptos ligados a la propiedad inmobiliaria.
- Actualizar y operar el sistema geográfico catastral de la Ciudad de México.

---

<sup>8</sup> Código Financiero del Distrito Federal, 2007.

<sup>9</sup> *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, 2007.

- Proporcionar al público en general y a las dependencias y entidades, públicas y privadas, los servicios de información catastral.
- Ordenar y practicar la verificación física de los inmuebles para mantener actualizado el padrón catastral.
- Autorizar, registrar y llevar un padrón actualizado de las instituciones de crédito, sociedades civiles y mercantiles, así como de corredores públicos, cuyo objetivo específico sea la realización de avalúos de inmuebles para efectos fiscales.
- Determinar la base gravable de las contribuciones que tengan por objeto la propiedad e imposición de inmuebles, así como la transmisión de los mismos, en los términos de las disposiciones
- fiscales aplicables.

### **c) Apoyo a la comunidad y gobierno del Distrito Federal.**

El catastro es el área encargada de prestar apoyos diversos para la planeación del desarrollo urbano distrital, para la planeación y prestación de los servicios públicos, así como para el correcto cumplimiento de los compromisos contraídos con el gobierno del Distrito Federal de conformidad con los convenios que se hayan celebrado con éste.

#### **1.2. Historia del Catastro**

El catastro, por decreto presidencial, fue formalizado el 22 de diciembre de 1896. Desde su comienzo algunas de sus tareas fueron delimitar, registrar los cambios y definir el valor de las propiedades, permitiendo que, por primera vez, al crear un

censo estadístico para medir y valorar los predios no fueran establecidos por los particulares.<sup>10</sup>

La historia del catastro se vincula también con la evolución legislativa de la tierra; con el registro de terrenos baldíos no inscritos o con el traspaso de ejidos a particulares, ya que del campo se destinaron las tierras que requirió el crecimiento de la ciudad. De esta forma se fue definiendo la frontera entre el suelo ejidal y el urbano.

Así, durante su desarrollo en estos pasados cien años, los trazos que delimitaron las propiedades entre vecinos, manzanas, delegaciones y estados, adyacentes, además de contar con la exactitud obtenida con la intervención de tipógrafos, cartógrafos e ingenieros, nos han permitido contemplar las precisas y finas y finas líneas expresadas den el arte de hacer mapas en tela, papel o en computadora.<sup>11</sup>

Los mapas, desde los prehispánicos hasta los del siglo veinte nos hablan del interés de los hombres por reconocer el espacio que habitaban. Entre los precolombinos, aquellas representaciones geográficas servían más para remarcar hechos notables o describir a la naturaleza que para medir superficies o ubicar coordenadas. El afán para cuantificar comenzó con los primeros destellos de modernidad que se sucedieron en México durante la segunda mitad del siglo XVIII.

Así, el crecimiento urbano, el aumento de población y la elaboración de planos cada vez más especializados, han ido de la mano. A fines de lal colonia el ultimo tercio del siglo XIX se triplicó la población y el territorio de la Ciudad de México, dando lugar a mapas especializados como los que el catastro elaboró a partir de 1896.

En ellos se guarda parte de la historia de la Ciudad: muchos de lo nombres de las calles o de los barrios que quedaron registrados gráficamente en los mapas

---

<sup>10</sup> *100 Años del Catastro del Distrito Federal*. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, 1997.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

fueron tomados del vocabulario con que los designaban los vecinos a partir de recuerdos heredados a lo largo de las generaciones.

El crecimiento exponencial durante el porfirato exigió reordenar y legislar aquel espacio que desde finales de la colonia había triplicado sus dimensiones. En ello el catastro jugó un papel principal, dividió a la Ciudad por regiones, delimitó las zonas de uso urbano de las de uso rural, especificó los valores de suelo y, por lo tanto, los impuestos sobre la propiedad. Distinguió a los lugares con uno, dos, o ningún servicio. Registró años distintos usos de suelo en la ciudad y, por supuesto, fue testigo del paulatino crecimiento urbano.

Para 1896, año en que se formalizó el catastro, varias municipalidades estaban aún separadas de la Ciudad, si embargo también estas estaban reguladas, manzana por manzana, calle por calle, y predio por predio, por el universo catastral. La minuciosa labor requería que durante los meses que duraba el trabajo de campo, los topógrafos cargaran con tripiés y teodolitos, a fin de dibujar en sus pergaminos los trazos que certificaban los límites prediales o los cambios sucedidos en las propiedades.

Para atrapar la complejidad y amplitud del espacio urbano, los trabajadores del catastro fueron creando un sistema propio que les permitiría localizar a un determinado predio desde los archivos. En ese lenguaje especializado entraron las actas de deslinde, las libretas de coordenadas o los planos llaves, los cuales, hasta la actualidad, permiten localizar con gran facilidad cualquiera de los predios inscritos en el Distrito Federal.

Desde finales del siglo XIX el empleo de teodolitos, cuadernos de campo, tinteros y muchos otros instrumentos de medición fueron el bagaje que permitió elaborar los planos catastrales. Sin embargo con el paso del tiempo los sistemas de trabajo han evolucionado. El catastro integró aquellos longevos dentro de la tecnología más moderna: la década de los ochenta, con la introducción del Sistema Cartográfico Catastral (SICCA), marcó un cambio fundamental en la elaboración de planos y por lo tanto en el Catastro del Distrito Federal.

### **1.2.1. Bases Jurídicas del Catastro Moderno.**

A principios del siglo XX el país se encontraba envuelto en movimientos sociales en donde prevalecía las raíces agrarias, a partir de esto, en 1902 mediante un decreto se deroga la clasificación de terrenos de la Nación, y sólo se respetan los baldíos, siendo el ejecutivo el único facultado para realizarlo, de esta manera las empresas y compañías privadas quedaron inhabilitadas para hacer deslindes y así subsistió el gran registro de la propiedad.

En 1905, la Dirección General de Catastro del Distrito Federal giró las instrucciones para la realización de cualquier operación topográfica, conjuntamente a esto se promulgan diversas leyes en materia catastral y aérea, desarrollando un catastro legal, e instituciones encargadas para su aplicación, de modo que se transformó la propiedad de la tierra en la Ciudad de México.<sup>12</sup>

El presidente Carranza promulgó en 1914, un proyecto de Ley Agraria que fijó las bases de conformación del Catastro, entró en vigor 2 años más tarde. El objetivo de esta Ley, fue distribuir la riqueza del país para hacer equitativos los impuestos a los contribuyentes, así como establecer una junta calificadora para registrar las propiedades y fijar el monto de su avalúo.

Con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se creó el ejido en México y se inicia un proceso de Reforma agraria basado en el artículo 27 constitucional.

En 1920 entra en vigor la Ley de Deuda Pública Agraria, que estipula los pagos de indemnización a los dueños afectados por expropiaciones de tierras para ejidos.

En 1922 se establece el reglamento agrario, en el cual se establece que las tierras serán otorgadas por las comisiones locales agrarias y resuelto por los gobernadores.

---

<sup>12</sup> Garza V. Gustavo, *Cincuenta años de la investigación urbana y rural en México*. 1996.

Durante la administración de Lázaro Cárdenas se decreta el Código Agrario, con el fin de derogar todas las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas en materia agraria con anterioridad; este Código fue reformado en 1940.

Respecto a la propiedad pública, en 1969 se expidió la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo fin es el de normar las aplicaciones que sobre el patrimonio nacional de dominio público y privado se ejercían.

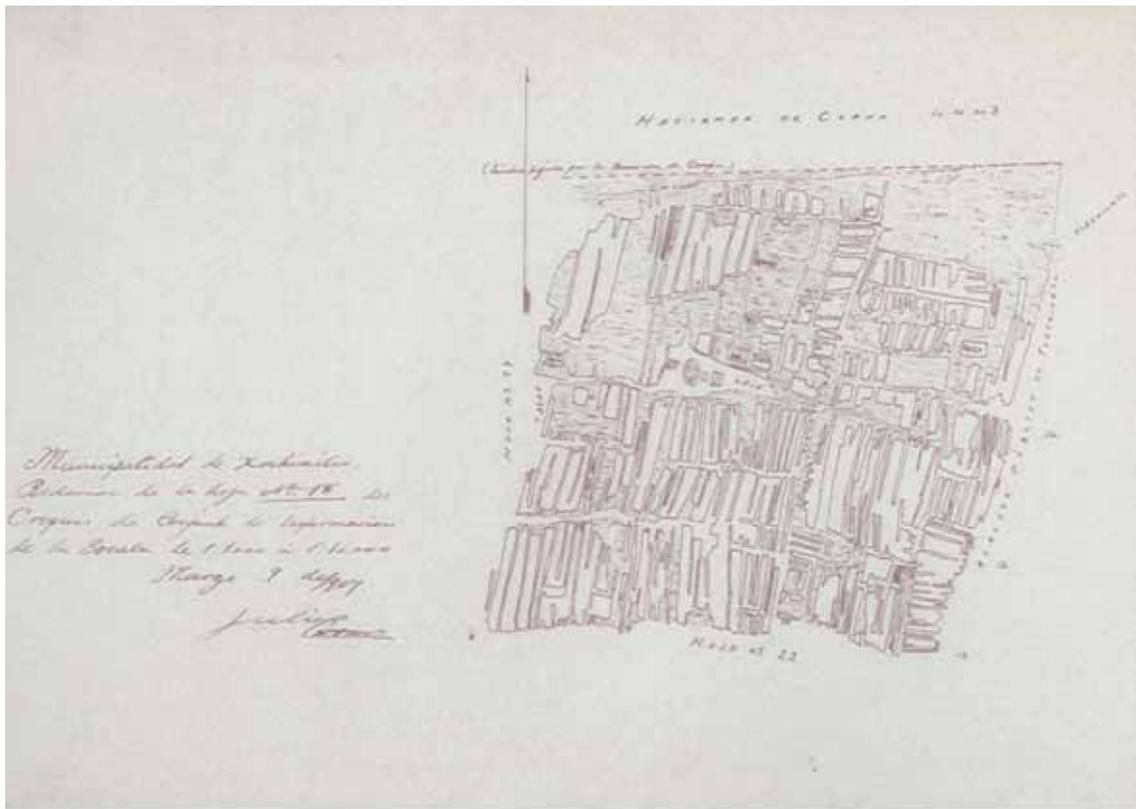
A principios de la década de 1970 se expidió la Ley de la Reforma Agraria, a efecto de consolidar y desarrollar a la institución jurídica y a la Organización Social del Ejido, como opción de trabajo para la población rural. Para ello, se creó en 1972 la Secretaría de la Reforma Agraria.

En 1973, el Ejecutivo de la Unión, para resolver el problema del uso de suelo, creó la comisión para la regulación de la Tenencia de la Tierra, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

### **1.2.2. Planos.**

#### **Plano de deslinde, municipalidad de Xochimilco.**

Estos dibujos se elaboraron en 1907 y tomaron meses de trabajo de campo y se elaboraron en plena intemperie, como era usual en la época. Los trabajadores del catastro cargaban un equipo tan sofisticado como el de cualquier explorador en tierra vírgenes y se instalaban a copiar los predios, señalizando con sombreados los niveles y particularidades del terreno, además de anotar las leyendas necesarias en los espacios libres de la hoja. En una palabra, estas auténticas obras de arte fueron en algún momento instrumentos cotidianos de un rudo trabajo.



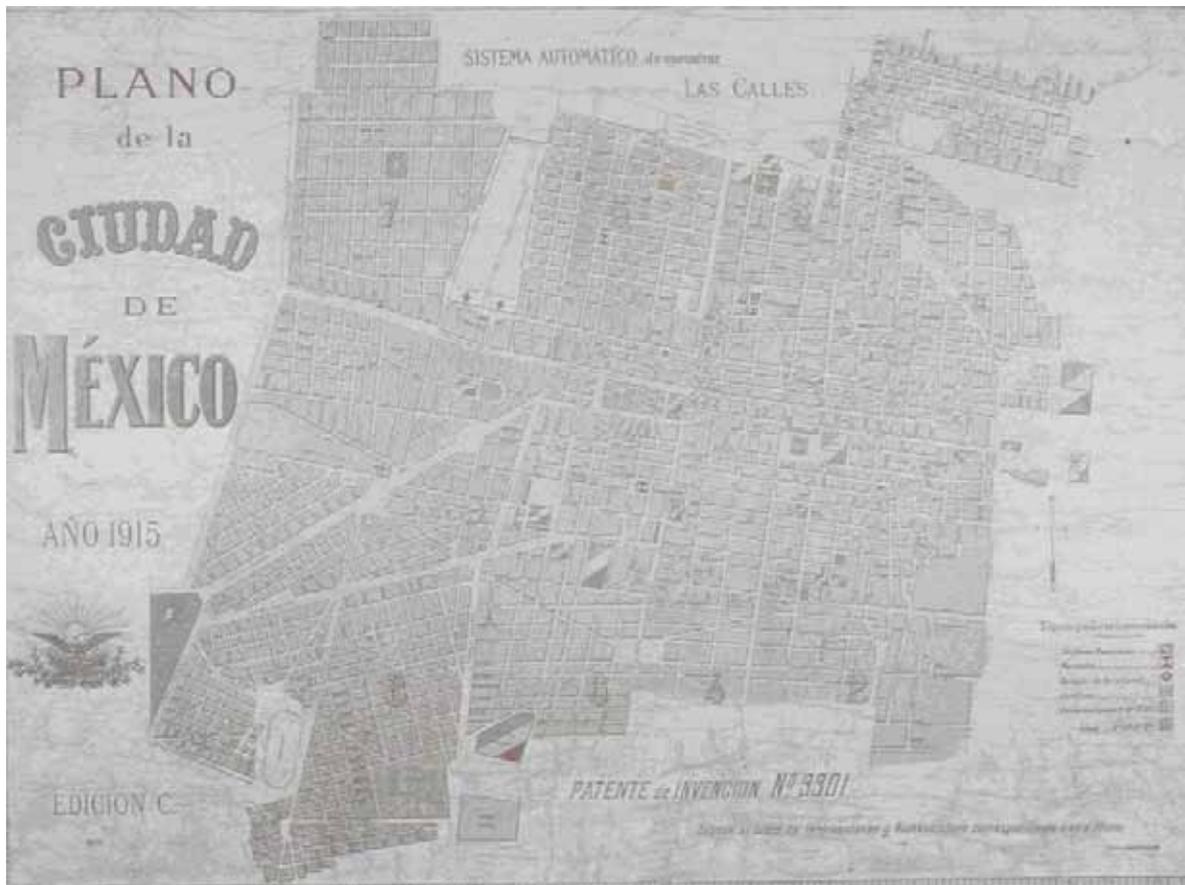
Plano de deslinde, municipalidad de Xochimilco. Departamento del Distrito Federal Secretaría de Finanzas. Museo de la Ciudad de México. 1997.

### **Plano del Distrito Federal de 1915.**

Para 1915, año en que fue elaborado este plano titulado "Sistema Automático de Encontrar Calles", la ciudad de México vivía los resplandores del auge de las décadas anteriores. En este periodo se llevó a cabo una de las urbanizaciones más profundas de la capital. Las calles se alinearon y adoquinaron, se construyeron banquetas, las atarjeas y el drenaje dejaron de ser asuntos del pasado, se instaló alumbrado de luz eléctrica y con ello, se inauguró el sistema de tranvías.

Los nuevos tiempos estaban en puerta acortando las distancias entre los pueblos, los municipios y la ciudad, por lo que fue necesario representarla siguiendo criterios contemporáneos que se referían a a modernidad, tales como el

sistema métrico decimal o el sistema automático de encontrar las calles que nos presenta este plano.



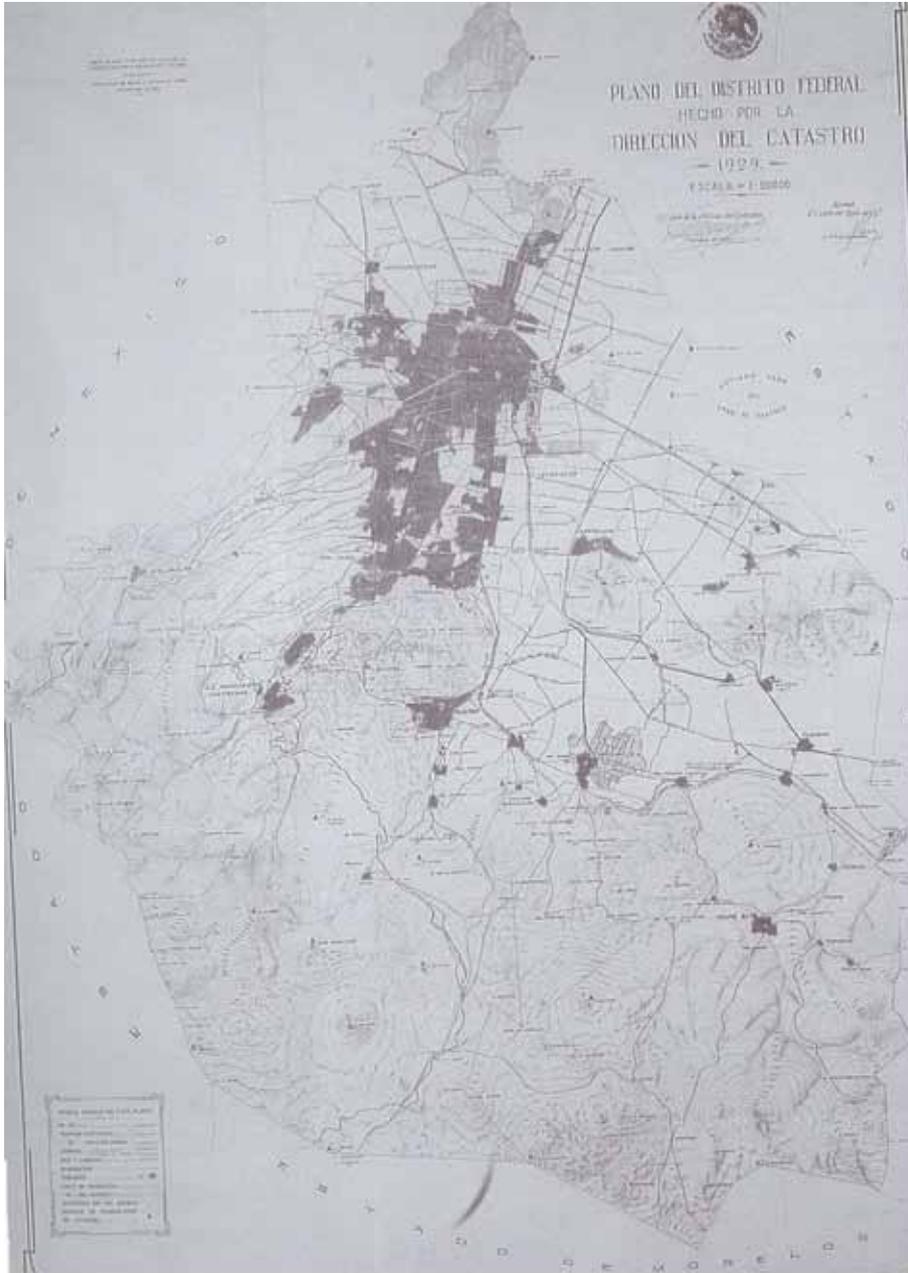
Plano del Distrito Federal de 1915. Departamento del Distrito Federal Secretaría de Finanzas. Museo de la Ciudad de México. 1997.

### **Plano del Distrito Federal en 1929.**

Para las primeras décadas del siglo XX, el catastro había levantado numerosos planos de la capital, si embargo, la exactitud contenida en el plano del Distrito Federal elaborado en 1929 era de tal modo, una gran innovación. De aquí en adelante las medidas ya serían exactas, ya que los planos del Distrito Federal se tirarían desde un punto fijado en los límites con el Estado de Morelos, y además las referencias con el Ecuador y con el Meridiano de Greenwich serían obligadas.

Atrás quedaron los viejos métodos de tirar con un lazo anudado al caballo las longitudes que, en metros o en lenguas, eran fijadas bajo la señalización de

una brújula. La experiencia del catastro adquirida luego de innumerables triangulaciones y deslindes; quedó sumada en este plano que abrió la puerta a una nueva etapa en la medición catastral.



Plano del Distrito Federal en 1929. Departamento del Distrito Federal Secretaría de Finanzas. Museo de la Ciudad de México. 1997.

## Plano de Conjunto de la Región 29: Antigua Manzana y Mutación.

La historia de los predios de la ciudad de México es una historia de la fragmentación por costumbres ancestrales, los predios se dividen y subdividen a fin de brindar entre otras razones, un espacio habitación para los parientes que van formando nuevas familias.

El catastro ha sido testigo de esta vieja práctica. Con sus acervos podríamos reconstruir una buena parte de la historia de las costumbres ciudadinas, ya que ha sido el encargado de registrar en sus planos las divisiones y subdivisiones sucedidas en cada predio de la capital.

Este plano manzanero de conjunto de la región 29, explica uno de los estatus primordiales con que el catastro ha podido organizar el espacio urbano: cuando una manzana logra contener 99 predios, automáticamente se subdivide en 2 manzanas. Aquí se muestra la antigua manzana y la mutación realizada en 1974.



Plano de Conjunto de la Región 29: Antigua Manzana y Mutación. Departamento del Distrito Federal Secretaría de Finanzas. Museo de la Ciudad de México. 1997.

### **1.2.3. Cronograma del Catastro en la Ciudad de México.**

Con datos de la Tesorería del Distrito Federal<sup>13</sup> podemos resumir la historia del catastro del Distrito Federal en el siguiente cronograma.

- 23 de diciembre de 1896, fue publicado en el diario oficial la primera LEY DEL CATASTRO DEL DISTRITO FEDERAL.
- Se forma una oficina dependiente de la Secretaría de Hacienda llamada DIRECCION DE CATASTRO.
- 1898, se publica el primer reglamento que regirá a la Dirección de Catastro.
- 23 de noviembre de 1898, se publican los límites del D.F. mediante un decreto.
- 1899, se empiezan a realizar los primeros planos catastrales por parte de la Dirección de Catastro.
- 1953, a la Dirección de Catastro se agrega la Dirección de Impuesto Predial y se forma una sola como parte de la estructura de la tesorería del Distrito Federal.
- 1977, se aplican técnicas avanzadas en los levantamientos catastrales como lo es la fotogrametría.
- 1985, se forma la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, encargada de actualizar la base catastral y modificarla, la cual es parte fundamental para un pago de impuesto predial equitativo.
- 1991, se emite el primer manual para llevar a cabo avalúos catastrales.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

- 2001, se ajustan los valores catastrales, para asimilarlos a los comerciales.

### **1.3. Tipos de Catastro.**

La creciente complejidad de la vida en el Distrito Federal ha ido estableciendo, técnica y conceptualmente, una distinción de las actividades catastrales, reconociendo dos tipos de catastro: el rural y el urbano.

#### **1.3.1. Catastro Rural.**

El catastro rural se orienta a la capacitación y sistematización de información de los predios rurales de la Ciudad de México, con dos propósitos:

- Detectar los usos productivos del suelo rural
- Ubicar a los propietarios de los predios rurales.

En el catastro rural, lo importante es destacar la utilidad productiva del suelo en materia agropecuaria, razón por la cual las construcciones aunque tomadas en cuenta, no tienen el mismo interés que los predios. Este tipo de catastro proporciona una serie de catálogos de los predios rurales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce 3 tipos de propiedad de la tierra:

El ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho del dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

En relación a este artículo se han decretado los organismos gubernamentales que tienen a cargo la regulación de la tierra representado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con la función de proporcionar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un catastro rural a cargo del Registro Agrario Nacional, donde se inscriben los terrenos de propiedad ejidal. A este sector del gobierno se le ha denominado Sector Agrario.

La importancia de la tenencia de la tierra ejidal y comunal adquieren mayor relevancia al tratarse de núcleos ubicados en las inmediaciones de la urbe.

Entender y estudiar los aspectos de la tenencia de la tierra nos ayuda a entender la posible causa que ha motivado el urbanismo, más aún si hablamos de países en vías de desarrollo y particularmente de México. La venta de manera irregular y permanente de terrenos ejidales vecinos a la urbe es un fenómeno que se da de manera constante, como una alternativa potencial para adquirir éstos a un bajo precio.

### **1.3.2. Catastro Urbano**

El catastro urbano tiene como su principal función la ubicación y registro de los bienes inmuebles de uso múltiple.

El catastro urbano es más complejo debido a que el uso de los predios y construcciones es más diverso, lo que permite que la propiedad se destine a diferentes fines como lo son los comerciales, deportivos, industriales, oficinas, habitacionales.

El catastro tiene especial importancia para el Distrito Federal porque le permite tener censado y conocer los bienes inmuebles asentados en este territorio, registrar sus datos relativos a sus características, como el uso de suelo, altura, clase, metros de suelo, metros de construcción, las instalaciones especiales (albercas, elevadores, aire acondicionado, etc.), situación jurídica y determinar su valor para fines principalmente encaminados a la captación de

recursos a través del cobro del impuesto predial. De esta manera su actividad comprende dos aspectos; por un lado, hacer un inventario de inmuebles y, por otro, determinar el valor de los inmuebles para obtener su valor catastral, que será la base del impuesto predial.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción IV, señala que los municipios administraran libremente su hacienda (cobrarán impuestos) tales como los impuestos aplicados por propiedad inmobiliarias, fraccionamientos, división, traslado de dominio y mejoras.

### **1.3.2.1. Crecimiento Urbano.**

La expansión de las zonas urbanas es un fenómeno generalizado. Un primer cambio sustantivo se da cuando los migrantes originarios, principalmente de comunidades rurales en regiones deprimidas, se trasladan a la ciudad y se incorporan con mano de obra no calificada a las actividades industriales y de servicios; o cuando ante la insuficiencia de la oferta de empleo en esas áreas productivas simplemente se incorporan al sector informal de la economía con cualquier tipo de empleo o subempleo.

Un segundo cambio se produce cuando los migrantes después de un primer periodo de integración a las actividades económicas y sociales de la ciudad, buscan un lugar donde asentar su residencia en forma más o menos definitiva. Cada vez son más las personas que emigran a la ciudad en busca de una oportunidad de desarrollo personal y la satisfacción de necesidad de vivienda se vuelve una de las causas de la expansión urbana.

Si se entiende como expansión urbana a la transformación del terreno rural en terreno urbano, a través de subdivisiones catastrales, el fraccionamiento sería el primer acto en la generación de suelo urbano, sin embargo, este es insuficiente para la reproducción de la complejidad que presupone la vida de la ciudad<sup>14</sup>; en

---

<sup>14</sup> Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica. *Desarrollo Urbano. Glosario Básico de términos de desarrollo urbano de la A a la Z.* 1995.

ese sentido, se requiere de ciertos niveles de consolidación en términos físicos (estándares mínimos de infraestructura de servicios y una red vial integrada).

Ante la problemática que se genera alrededor del crecimiento acelerado de la ciudad y la rápida invasión del territorio rural vecino -a causa de las reformas sobre la tenencia de la tierra, concretamente a la posibilidad de venta de terrenos ejidales, de los fenómenos inmobiliarios como la venta informal de estos mismos terrenos al margen de la Ley, de los fenómenos sociales como la población que migra a la ciudad y que da pie consecuentemente al crecimiento de la población urbano-, el avance de la urbanización ha sido estimulado, pero de una forma fuera de la Ley y anárquica.

La rapidez que experimenta el crecimiento urbano y las aparentes debilidades técnicas y metodológicas del sistema catastral, derivan en un desfase de la realidad de la ciudad con respecto al registro catastral, además de la pérdida gradual de la frontera entre lo urbano y lo rural, donde están consideradas las franjas urbano-rurales de la periferia, un límite contenedor de la expansión urbana.

La importancia de esta frontera se da a que estas zonas pueden funcionar como amortiguadores del cambio rural a urbano con proyectos de inversión para hacer más rentable la actividad agrícola, o bien puede ser recomendable definir y afectar los trazos viales primarios y secundarios sin construirlos para evitar que sirvan de detonadores de más expansión urbana incontrolada, protegiendo así los elementos naturales de nuestro ambiente.

La concentración de migrantes pobres hacia la ciudad, aunadas a la explosión urbana de la población de bajos recursos, no encuentra alternativas de asentamiento dentro de la oferta formal de terrenos y vivienda que la ciudad genera de manera legal con infraestructura y servicios, por lo que recurre a los terrenos baratos de las periferias que son de tenencia ejidal o comunal y que carecen de servicios.

El proceso de urbanización en la ciudad es un fenómeno irreversible y con un gran costo para la sociedad dada su escasa planeación y ordenamiento, mismo que se ha dejado sentir en los terrenos del núcleo agrario que han sido incorporados a la mancha urbana, con o sin su consentimiento, echando a perder esquemas de organización y productividad.

Como lo señala Gustavo Garza (1996), prácticamente todo proceso de urbanización en la Ciudad de México en los últimos 50 años, ha ocurrido a expensas de tierra ejidal o comunal<sup>15</sup>, en la mayoría de los casos a través de un proceso irregular, dada la anarquía y el desorden que prevalece en los principales centros urbanos del país. Lo anterior ha generado los siguientes problemas: el rezago en el otorgamiento de servicios propiciado por el rápido y desordenado crecimiento poblacional y la escasez de recursos naturales e infraestructura pública, mismos que se han visto rebasados por las demandas sociales.

La poca o nula interacción entre el catastro y las acciones de la gestión y el ordenamiento territorial, se presenta como otra de las causas que han contribuido al crecimiento urbano descontrolado.

#### **1.4. Funciones del Catastro**

La Secretaría de Planeación y Evaluación reconoce como funciones del catastro<sup>16</sup> las siguientes:

##### **1.4.1. Catastro Fiscal**

Hoy en día el catastro tiene una finalidad fiscal fundamental como proceso técnico para generar recursos financieros que apoyen distintos programas de desarrollo.

---

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Secretaría de Planeación y evaluación. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial. *Proyecto de modernización catstral*. 1999.

Sin embargo la finalidad fiscal del catastro se ha ampliado enormemente, convirtiéndose en un instrumento de importancia para apoyar el logro de objetivos diversos en el plan de desarrollo de la Ciudad de México.

Es un inventario general de las propiedades, con el objetivo de recoger la información ligada a los predios (propietario aparente, superficie, metros de construcción, etc.), a fin de evaluar de manera objetiva, el valor de propiedad que sirva de base a una imposición equitativa. Como proceso técnico para generar recursos financieros que apoyen a distintos programas de desarrollo. Sin embargo, la finalidad del catastro fiscal se ha ampliado enormemente, convirtiéndose en un instrumento de importancia para apoyar el logro de objetivos diversos en el plan de desarrollo de la ciudad y en los programas a ejecutarse:

Como registro de la propiedad evita conflictos entre vecinos de la comunidad; además, es un apoyo técnico para planear las obras de desarrollo urbano, y los casos de la instauración de los servicios públicos en el Distrito Federal.

Conociendo las características físicas de los predios y el uso actual de las tierras y construcciones, se dispone de elementos para la planeación del desarrollo socioeconómico de las diferentes delegaciones del Distrito Federal. Esta información sirve también de base para llevar a cabo el proceso de regularización de los usos de suelo por parte de SEDUVI, mediante la exposición de los documentos legales correspondientes.

El catastro fiscal se encarga del cobro del impuesto predial a través de la Tesorería del Distrito Federal. La determinación de los montos que deben ser cubiertos por los causantes se establece con base en la valuación de los predios y construcciones, aplicando en cada caso en forma unitaria las tablas de valores que expide la asamblea legislativa para la obtención de valores catastrales. De esta manera, aunque la función primordial del catastro es cobrar el impuesto predial y obtener el padrón de contribuyentes, con base en la manifestación que los propietarios realizan, es de suma utilidad que se cuente con una oficina de

catastro que paulatinamente tenga un mayor número de funciones, así como un impacto cada vez más importante en el Distrito Federal.

#### **1.4.2. Catastro Jurídico**

Tiene por objeto la definición de los derechos sobre los terrenos y la seguridad de la ocupación legal. Este es un catastro que puede ser legal o esporádico. Los países desarrollados que han tenido los medios han generalizado sus catastros, cosa que en México aún no sucede.

#### **1.4.3. Catastro Multifinalitario**

Este es un tipo de catastro donde el objetivo es llenar las dos funciones, fiscal y jurídico. Constituye una tendencia moderna adoptada en los catastros recientemente fundados o en curso de reforma.

Por ejemplo en Canadá, su preocupación por proteger los derechos inmobiliarios ha motivado a las autoridades ha instaurar el sistema de inscripción de los derechos y el sistema catastral. Ha emprendido grandes reformas en el ámbito inmobiliario a escala de todo el territorio, tanto privado como público. La parte privada con el registro inmobiliario (plano catastral), que identifica y ubica el objeto de derecho y el libro inmobiliario que consigne el enunciado del mismo. La parte pública, inscripción de los derechos al territorio público con el objeto de crear un registro público con el dominio del Estado, todo esto con el fin de conocer su territorio para conocer los derechos inmobiliarios que en él se ejercen, así como una infraestructura del desarrollo económico.

La Federación Internacional de Géometras dentro de la Declaración de Bogor, durante la Convención de Expertos del Catastro de las Naciones Unidas, expresó que:

*“...El catastro es normalmente un sistema de información territorial, basado sobre la parcela y actualizado, que contiene un registro de los intereses territoriales (derechos, restricciones, y responsabilidades). Comprende generalmente una descripción geométrica de las parcelas, relacionadas a los registros que describen la naturaleza de los intereses, la propiedad o el control de estos intereses, y frecuentemente el valor de la parcela y sus mejoras. Puede ser establecido para fines fiscales (valuación y tasación proporcional), legales (traslaciones de dominio), para apoyar la gestión del territorio y el uso del suelo (planificación y otros fines administrativos), y poner en marcha el desarrollo durable y la protección del medio ambiente...”*

La Declaración de Bogor (1994)<sup>17</sup> propone el desarrollo de infraestructuras catastrales modernas que facilitan un mercado eficiente de las tierras y propiedades, la protección de los derechos sobre la tierra así como el apoyo sostenible a un desarrollo a largo plazo y gestión de tierras.

La Declaración dictamina que una infraestructura catastral debe de tener una extensa magnitud en el marco legal, técnico, administrativo e institucional para diseñar y establecer un sistema adecuado, con una serie continua de aplicaciones catastrales desde la más sencilla hasta la más compleja.<sup>18</sup> Esta flexibilidad permite a los catastros disponer de una sucesión continua de disposiciones abarcando los derechos privados e individuales así como los derechos públicos sobre la tierra y también con la capacidad de tomar en cuenta los derechos tradicionales.

Dicho documento nos explica que el éxito de un sistema catastral no depende de la sofisticación legal o técnica, sino de la capacidad a defender los derechos de la propiedad adecuadamente y permitir venderlos de manera eficiente, segura, y sencilla, con costos bajos. Sin embargo, si los recursos no están disponibles para mantener al día un sistema catastral, la justificación para establecerlo es muy reducida.

---

<sup>17</sup> Federación Internacional de Géometras. *Declaración de Bogor*. Convención de Expertos del Catastro de las Naciones Unidas, 1994.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Así pues podemos mencionar que el catastro en México funciona como un catastro fiscal administrativo. Que si bien es cierto bajo su concepción inicial no se le ha visualizado como un contribuidor a la administración territorial del distrito, por el contrario, podemos mencionar que ha colaborado con la organización de los catastros urbano y rural del país, aún con las deficiencias técnicas y tecnológicas que pueda tener actualmente.

El catastro rural se percibe como el instrumento agrario que determina técnica y jurídicamente el estado que guarda la propiedad rural en sus diversas modalidades, establece la realidad geográfica de los predios rústicos, identifica a sus poseedores, describe los usos y potencialidad de la tierra y establece las bases legales para la expedición y el registro de los documentos que acreditan la tierra.

En años recientes, la visión del catastro como un sistema de información multifinalitario ha comenzado a evolucionar y a producir grandes avances, pero también algunos problemas. El origen de estas inquietudes puede hallarse en el concepto mismo del sistema y en las decisiones administrativas que se necesitan para su implementación. Existe una noción frecuente según la cual para implementar un catastro de este tipo es necesario ampliar las bases de datos: datos sociales, ambientales y también físicos (ubicación y formas) aspectos económicos y jurídicos del predio; y vincular esta información a un mapa de predios a un sistema de información geográfica. Aunque esto es importante todavía no es suficiente.

La implementación de un catastro multifinalitario implica un gran cambio para su administración y exige nuevas relaciones entre los sectores públicos y privados. Para que este tipo de catastro funcione es necesario integrar todas las instituciones. No es la institución catastral la que debe de disponer de la totalidad de los datos en un sistema, sino que su base de datos debe ser tomada como referencia para relacionar todos los datos administrados por las instituciones que generan y requieren información territorial, interconectándolas a través de la base cartográfica predial única oficial del catastro y de la nomenclatura catastral de

cada predio. Sólo así será posible extraer, relacionar y cruzar datos que provengan de múltiples orígenes.

Cabe señalar que no es necesario tener equipos de cómputo muy sofisticados, sino la voluntad de todos los niveles de la administración para compartir los datos, evitando así la duplicidad de información, de inversiones, viabilizando que todos puedan generar la información necesaria de su interés, y quitándonos el monopolio de la información.

A pesar del modelo catastral clásico, al multifinilarario no deben asignarle sino potenciarse los cometidos clásicos del catastro, de brindar seguridad a la tenencia del predio a través del control de los documentos cartográficos que se labore para la correcta identificación de los inmuebles, así como el de mantener y perfeccionar su relevancia fiscal a través de la correcta valuación. Para esto se debe cambiar la consideración de la utilidad de un catastro únicamente como vía de conocimiento de valores en los que se basan las cargas impositivas y trasladar el eje de atención de la actividad catastral, hacia el suministro de información territorial geométrica o temática organizada sobre la base parcelaria y orientada a su uso para la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, prevención de asentamientos irregulares, recuperación de plusvalías.

A partir de esto, la multifinalidad se consigue mediante la coordinación y no la descentralización, de este modo el hecho de hacer uso de la palabra catastro al hablar de multifinalidad ha llevado a pensar que las instituciones actuales que administran los datos físico-geométricos, económicos y jurídicos tradicionales debería asumir la responsabilidad de manejar también las bases sociales, ambientales, etc.

En aquellas jurisdicciones en las cuales el catastro da respaldo a la propiedad de inmueble, es fundamental establecer la conexión entre el y los registros de inmuebles.

Sólo así el sistema de propiedad inmobiliaria funcionara de forma eficiente, salvaguardando los derechos inmobiliarios y dando equidad al reparto de las

cargas fiscales. Evidentemente no es necesario la unión bajo un mismo techo o bajo una misma institución de ambos registros para lograr una coordinación efectiva que cumpla los propósitos de apoyo a los procesos orientados al desarrollo sustentable.

Existen otras relaciones que la institución catastral debe establecer con cualquier otro organismo públicos empresas privadas que no son triviales y que por lo tanto exigen un trabajo político y administrativo intenso, el cual puede ser materializado a través de diferentes herramientas tecnológicas.

La conexión de las bases de datos entre instituciones diferentes debe darse, a través de un identificador único para cada predio y de un único padrón común cuya actualización sea coordinada y financiada en conjunto, siguiendo un elemental criterio de ahorro de recursos, financieros, lógicos y humanos.

## **1.5. Tenencia de Tierra**

Sin duda alguna, el análisis de la tenencia de la tierra está ligado directamente con el fenómeno del urbanismo. Es oportuno mencionar que el lazo común que une estos dos aspectos es la tierra, lo cual representa la materia fundamental por la que se puede desarrollar el crecimiento urbano, de acuerdo a sus condiciones jurídicas y a las necesidades de la población. Por lo tanto, es necesario saber la posición de la tierra.

La palabra tenencia se deriva del término latino para tener o poseer, tenencia de la tierra se refiere a los términos bajo los cuales se posee tierra<sup>19</sup>, ello conlleva a tener derechos y obligaciones sobre la misma. Es decir, la tenencia de la tierra implica el derecho a poseer tierras en lugar del simple hecho de tenerlas. Una persona puede tener derechos legales sobre la tierra o recursos sin que esto implique que tomo posesión.

---

<sup>19</sup> Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica. *Desarrollo Urbano. Glosario de términos de Desarrollo Urbano de la A a la Z.* 1995.

Podemos decir entonces que, la tenencia de la tierra se refiere cuando una persona tiene posesión de un terreno para su usufructo o cualquier otro tipo de disfrute, incluyendo los derechos y obligaciones de quien en un momento dado es poseedor de la tierra.

La tenencia de la tierra, es la definida en forma jurídica entre personas con respecto a la tierra (incluyendo agua y árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento de la gente. Definen el acceso a los derechos de utilizar, controlar, transferir, así como las responsabilidades y limitaciones para con la tierra. Esto es, que se determina quien puede utilizar los recursos, durante cuanto tiempo y bajo que circunstancias.

La administración de la tierra es la forma en que se aplica y se ponen en práctica las normas relativas a la tenencia de la tierra. Los procedimientos de gestión son realizados por organismos de administración.

En la ciudad, la irregularidad e ilegalidad implican dos formas de transgresiones: referente a los aspectos de derechos de propiedad y al proceso de urbanización. La primera, se basa en la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler; la segunda, en el cumplimiento de las normas de construcción de la ciudad, en las cuales no se respeta lo que se establece en los planes de desarrollo urbano, por ejemplo: número de niveles permitidos construir, o si se permite construir una casa habitación y no un hotel.<sup>20</sup>

### **1.5.1. Ordenamiento Territorial.**

El ordenamiento es un conjunto de acciones concertadas pretendiendo disponer con orden, los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación, sobre la extensión del territorio<sup>21</sup>:

---

<sup>20</sup> Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2007.

<sup>21</sup> Garza V., Gustavo. *50 años de investigación urbana y regional en México*. 1996.

- El ordenamiento es una acción voluntaria concertada, impulsada por los poderes públicos que suponen una planificación espacial (aspecto voluntario) y una movilización de los actores concernientes: población, empresas, servicios públicos, gobiernos nacionales, etc.
- El ordenamiento es global: sin embargo, utilizamos el término para una acción más especializada (ordenamiento rural, industrial, turístico, etc.) o para un medio determinado, la montaña, el litoral, los puertos, las carreteras, etc.

La principal característica de una sociedad evolucionada es la planeación, en la que se optimizan los recursos de todo tipo y se racionalizan los medios para la obtención de objetivos básicos comunes a todos. Así, el ordenamiento territorial es identificado como un instrumento en grado de impulsar las inversiones públicas, promover las privadas y apoyar las sociales destinadas a mejorar la ciudad y sus asentamientos suburbanos, para permitir que la población de todas las zonas tengan acceso a servicios básicos, vivienda y empleo. De este modo, lograr el mejoramiento de la calidad de vida y el aumento de la productividad de la ciudad.

Planificar el territorio y uso de suelo, así como también aprovechar los recursos naturales, son aspectos importantes a tomar en cuenta para preservar el medio ambiente y lograr sobretodo un desarrollo sustentable. El objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, mejorando y preservando las condiciones ambientales incluyendo aspectos sociales y económicos.

Los problemas que se tienen en materia de planificación del territorio y en la mayoría de los países representan un estudio e investigación perdurable. Para los países desarrollados corresponde mejorar sus planes de ordenación territorial ya implantados, y para los países en vías de desarrollo corresponde implantar y consolidar sus propios planes de ordenamiento.

Una ciudad es una comunidad de asentamientos, es decir, un espacio social donde una sociedad habita, se organiza y se reproduce socialmente, la cual contara con sus propias pautas, organización, política, etc.

## **CAPÍTULO 2**

### **BASES JURÍDICAS DEL CATASTRO EN MÉXICO**

#### **2.1. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal**

Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal Artículo 30, a la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

##### **2.1.1. Facultades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.**

El manual de Trámites y Servicios al contribuyente cita como principales facultades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal las siguientes:

- a) Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal, en los términos de las leyes aplicables.
- b) Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificar para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.
- c) Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que

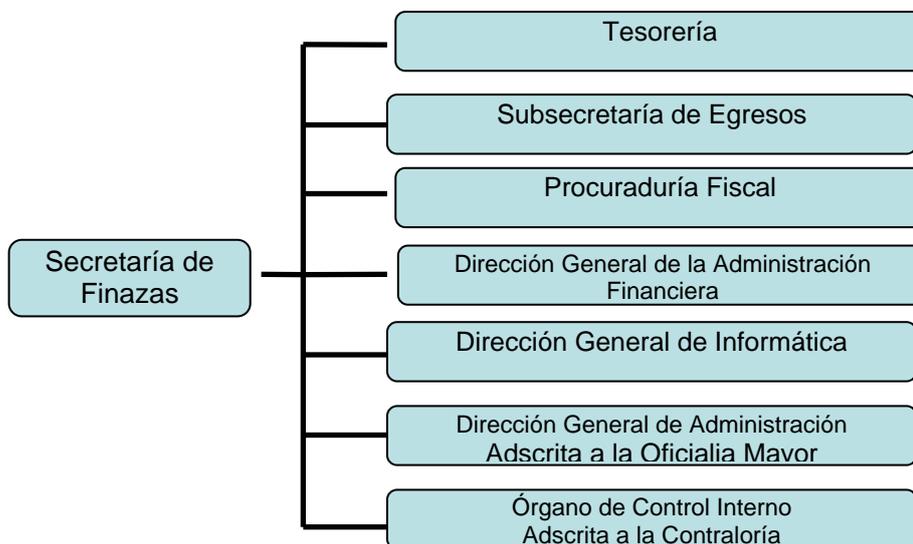
rija la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan.

- d) Imponer sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local y federal, cuya la aplicación esté encomendada al Distrito Federal.
  
- e) Ejercer la facultad económica coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal.
  
- f) Llevar y mantener actualizado el padrón catastral para darle un uso fiscal.
  
- g) Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal.

Esta Secretaría resulta de gran importancia para el Gobierno del Distrito Federal, ya que de ella depende el nivel de ingresos y la asignación de recursos con los que operara el distrito.

### 2.1.2. Estructura de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

La estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas cuenta se representa de la siguiente manera:



### 2.1.3. Facultades de la Tesorería del Distrito Federal

Según el Manual de Trámites y Servicios al Contribuyente, son facultades de la tesorería del Distrito Federal las siguientes:

- a) Interpretar y aplicar en el orden administrativo las leyes y demás disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como las de carácter federal cuya aplicación está encomendada al propio Distrito Federal.
- b) Proponer para aprobación superior, la política de bienes y servicios del Distrito federal y, con base en ella, autorizar los precios y tarifas que se utilicen.

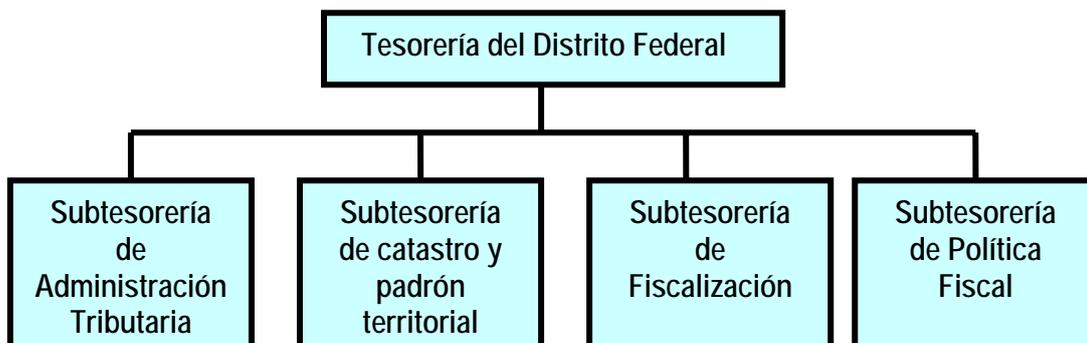
- c) Participar en la formulación, vigilancia y cumplimiento de los acuerdos de colaboración administrativa federal, en materia fiscal federal, en los términos de las leyes aplicables.
- d) Realizar los estudios de mercado inmobiliario a efecto de determinar los valores catastrales, así como de aquellos orientados a definir y establecer la política tributaria, para determinar tasas y tarifas impositivas en materia de construcciones relacionadas con bienes inmuebles.
- e) Llevar y mantener los padrones de contribuyentes actualizados.
- f) Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos con sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- g) Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y obro de los ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal.
- h) Expedir las constancias o credenciales del personal que se autorice para llevar a cabo visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones o verificaciones.
- i) Ordenar la práctica de visitas domiciliarias, auditorias, la revisión de dictámenes y declaraciones, así como visitas de inspección y verificación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- j) Ejercer la facultad económica – coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales.
- k) Recibir y resolver las solicitudes de devolución o compensación de créditos fiscales a favor de los contribuyentes.

- l) Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes, en materia de pago a plazos de los créditos.
  
- m) Aceptar, previa calificación, las garantías que otorgan los contribuyentes par asegurar el pago del crédito fiscal.
  
- n) Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de cancelación y condonación de multas.
  
- o) Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones fiscales.
  
- p) Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos, los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Como podemos observar la Tesorería resulta de gran importancia para el Gobierno del Distrito Federal ya que es la que interpreta y aplica las Leyes y disposiciones fiscales, y lo más importante para este trabajo es que realiza el estudio de mercado para imponer los valores de los predios de los cuales se desprende el impuesto predial.

#### 2.1.4. Estructura de la Tesorería del Distrito Federal

Podemos plantear la estructura de la Tesorería del Distrito Federal como se muestra a continuación:



La *Subtesorería de Administración Tributaria* tiene como objetivos administrar, recaudar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables, mantener permanentemente actualizados los padrones de contribuyentes y asistir y orientar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La *Subtesorería de Fiscalización* tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

Llevar a cabo programas de fiscalización, así como definir, establecer y operar los procedimientos de control y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, cuya aplicación compete a las autoridades hacendarias locales, a fin de evitar la evasión fiscal ya que de no ser así, sería en perjuicio de la hacienda pública local, y por ende, de la propia ciudadanía del Distrito Federal.

Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos y omisiones que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, y que entrañen o puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Determinar en cantidad líquida las contribuciones omitidas y sus accesorios que se conozcan y que servirán de base para ejercer la facultad económica coactiva mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales locales y federales, en los términos de las disposiciones aplicables y de los acuerdos del ejecutivo federal, siempre que dichos créditos se determinen con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Ordenar y practicar todos los actos inherentes al ejercicio de las facultades de comprobación, estableciendo los sistemas y procedimientos de control administrativo que coadyuven a combatir la evasión fiscal. Detectar los hechos y omisiones que puedan constituir delitos fiscales, e informarlos a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

La *Subtesorería de Política Fiscal* tiene entre sus principales objetivos coadyuvar en el diseño e instrumentación de la política fiscal de la Hacienda Pública del Distrito Federal mediante diagnóstico sobre niveles de tributación y potencial recaudatorio, considerando las condiciones generales de la economía y particulares de los diversos grupos de contribuyentes; elaborar el Presupuesto de Ingresos del Distrito Federal que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal; participar en la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal; entre otros no menos importantes.

A continuación describiremos la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial ya que resulta de mayor interés para el presente trabajo.

### **2.1.5. Facultades de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial**

La Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial depende de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas.

Su objetivo es contar con un padrón catastral confiable que permita al Gobierno del Distrito Federal cobrar las contribuciones ligadas a la propiedad inmobiliaria bajo los principios de equidad y de proporcionalidad.

Acorde al Manual de Trámites y Servicios al Contribuyente, son facultades de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial las siguientes:

- a) Definir y establecer la política tributaria para determinar tarifas y tasas impositivas en materia de los gravámenes ligados a la propiedad raíz.
- b) Definir y establecer los criterios e instrumentos que permitan el registro y empadronamiento de inmuebles, así como la actualización de sus características físicas y de valor.
- c) Establecer y mantener actualizado el padrón cartográfico catastral del Distrito Federal.
- d) Actualizar y operar el sistema cartográfico catastral del Distrito Federal.
- e) Captar, procesar y proporcionar información urbana, inmobiliaria y administrativa, para mantener actualizado el padrón catastral.
- f) Proporcionar servicios de información cartográfico catastral a usuarios de las dependencias administrativas públicas del distrito Federal, y al público en general.

- g) Autorizar, registrar, y llevar un padrón autorizado de las instituciones de crédito, mercantiles, y en general de todas las personas tanto físicas como morales, que realicen avalúos o peritajes catastrales.
- h) Requerir y sancionar a las personas autorizadas para la práctica valuatoria.
- i) Establecer los sistemas y normas para la revisión y control de las declaraciones, manifestaciones y avisos que presenten los contribuyentes en relación con la propiedad.
- j) Ordenar la práctica e avalúos sobre bienes inmuebles, que al juicio de la autoridad resulten necesarios, determinar la base gravable de las contribuciones que tengan por objeto la propiedad o posesión de bienes inmuebles.
- k) Realizar estudios técnicos a efecto de identificar y determinar las zonas de beneficio por obras públicas.
- l) Realizar los estudios de mercado inmobiliario, de la dinámica y las características físicas y socioeconómicas del territorio para los efectos de determinar y actualizar los valores catastrales.
- m) Informar a la procuraduría fiscal del Distrito Federal los hechos que puedan constituir delitos fiscales
- n) Establecer y validar la aplicación de los criterios y procedimientos
- o) Para la emisión periódica de las propuestas de declaración de valor catastral y pago del impuesto predial.
- p) Ordenar y practicar la verificación física de los inmuebles, a efectos de identificar sus características catastrales, para mantener actualizado el padrón cartográfico catastral del Distrito Federal.

Como podemos darnos cuenta la subtesorería de Catastro y Padrón Territorial es de suma importancia para tener actualizado el padrón catastral, porque de ahí proviene quizá el ingreso más importante para el Distrito Federal que es el impuesto predial, por lo tanto se convierte en un instrumento necesario para el gobierno de la capital.

## **2.2. Bases Jurídicas del Catastro en el Distrito Federal.**

Las bases jurídicas sobre las que se sustenta el catastro son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Información Estadística y Geográfica, a nivel federal, y el Código Financiero del Distrito Federal y su Ley de Ingresos, a nivel distrital.

### **2.2.1. Nivel Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, se ocupa de la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así como de las modalidades que pueden imponerse a la propiedad privada por el interés público. Especial atención merece el artículo 36 fracción I, que señala como otra obligación del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga.

El artículo 31 fracción IV, establece como obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos.

El artículo 115 constitucional, en su fracción IV, especifica que los municipios administraran libremente su hacienda, pudiendo obtener contribuciones a través de impuestos tales como los aplicados a la propiedad inmobiliaria, a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Por último, el artículo 121 fracción II, de la Carta Magna dispone que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación.

La Ley de Información Estadística y Geográfica, de competencia federal, establece las normas de funcionamiento de los servicios nacionales de información geográfica y estadística y coordina la participación en la materia de las instancias federal, estatal y municipal. La Ley considera como parte de estos servicios todo tipo de censos realizados en el territorio nacional, donde se incluye tanto el catastro urbano como el rural.

### **2.2.2. Nivel Distrital**

De acuerdo con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia de los estados, legislar en materia de bienes muebles e inmuebles del territorio de la entidad.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal, se refiere a las contribuciones que el Distrito Federal recibirá entre las que se encuentran las provenientes de los impuestos, predial, sobre adquisiciones de inmuebles y sus modificaciones.

El Código Financiero del Distrito Federal en el Título Tercero de los Ingresos por Contribuciones, Capítulo II del impuesto predial a la letra nos indica lo siguiente:

**ARTICULO 148.-** *Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.*

*Se deroga.*

*Los propietarios de los bienes a que se refiere el párrafo primero de este artículo y, en su caso, los poseedores, deberán determinar y declarar el*

*valor catastral de sus inmuebles, aun en el caso de que se encuentren exentos del pago del impuesto predial.*

*La declaración a que se refiere el párrafo anterior, se presentará en los formatos oficiales aprobados ante las oficinas autorizadas, durante los dos primeros meses de cada año, así como en los supuestos y plazos a que se refieren los artículos 149 fracción II y 154 de este Código.*

*En el caso de los inmuebles que hayan sido declarados exentos del impuesto predial, conforme a lo dispuesto en el artículo 155 de este Código, se debe acompañar a la declaración del impuesto, la resolución emitida por la autoridad competente, en la que se haya declarado expresamente que el bien de que se trate se encuentra exento.*

*Es obligación de los contribuyentes calcular el impuesto predial a su cargo.*

*Cuando en los términos de este Código haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de este impuesto.*

*Los datos catastrales, cualesquiera que éstos sean, sólo producirán efectos fiscales o catastrales.*

**ARTICULO 149.-** *La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:*

*I. A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por persona autorizada.*

*La base del impuesto predial determinada mediante el avalúo directo a que se refiere el párrafo anterior, será válida para el año en que se realice el avalúo y para los dos siguientes, siempre que en cada uno de esos años subsiguientes el avalúo se actualice aplicándole un incremento porcentual igual a aquél en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código.*

*Sin embargo, los contribuyentes podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles aplicando a los mismos los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código.*

*Para determinar el valor catastral de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerarán para cada local, departamento, casa o despacho del condominio, las especificaciones relativas a las áreas privativas como jaulas de tendido, cajones de estacionamiento, cuartos de servicio, bodegas y cualquier otro accesorio de carácter privativo; también se considerará la parte proporcional de las áreas comunes que les corresponde, como corredores, escaleras, patios, jardines,*

*estacionamientos y demás instalaciones de carácter común, conforme al indiviso determinado en la escritura constitutiva del condominio o en la escritura individual de cada unidad condominal. Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a que se refiere el párrafo tercero de esta fracción, la autoridad les proporcionará en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente.*

*En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso contrario, podrán optar por realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados o la realización del avalúo a que se refiere el párrafo primero de esta fracción.*

*La falta de recepción por parte de los contribuyentes de las propuestas señaladas, no relevará a los contribuyentes de la obligación de declarar y pagar el impuesto correspondiente, y en todo caso deberán acudir a las oficinas de la autoridad fiscal a presentar las declaraciones y pagos indicados, pudiendo solicitar que se les entregue la propuesta correspondiente;*

*II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate.*

*Al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el factor 10.0, y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.*

*La cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.42849 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor 0.25454 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar. En el caso de inmuebles con usos habitacionales y no habitacionales, se aplicará a la cantidad resultante conforme al párrafo anterior, el factor que corresponda a cada uso, considerando para ello la parte proporcional determinada en base a las contraprestaciones fijadas para cada uno de ellos, las cantidades respectivas se sumarán y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en ningún caso se pagará por concepto de impuesto predial, una cantidad inferior a la que como cuota fija se establezca en el rango "A" de la tarifa prevista en el artículo 152 de este Código.*

*Para los efectos de esta fracción los contribuyentes deberán presentar junto con su declaración de valor los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma. Cada vez que éstos sean modificados o se celebren nuevos, deberán presentarse junto con la declaración de valor a que se refiere este artículo, dentro del bimestre siguiente a la fecha en que ello ocurra; asimismo, dentro de igual plazo, deberá presentar aviso de terminación de contratos de arrendamiento.*

*En el supuesto de que el valor catastral del inmueble no pueda determinarse en un bimestre porque no sea posible cuantificar el total de las contraprestaciones a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, el contribuyente deberá dar a conocer esta situación a las autoridades fiscales en la declaración que con tal motivo presente, debiendo pagar el impuesto predial con base en el valor catastral que declaró o debió declarar durante el bimestre inmediato anterior. El contribuyente deberá declarar y pagar las diferencias que en su caso resulten procedentes, con recargos calculados con la tasa que corresponda al pago en parcialidades, dentro de los quince días siguientes, a aquél en que en los términos de los contratos respectivos se cuantifique el total de las contraprestaciones.*

*Cuando se conceda el uso o goce temporal de una parte del inmueble, el impuesto predial deberá calcularse con base en el valor catastral que resulte más alto entre el que se determine sobre la totalidad del inmueble conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por el uso o goce temporal de la parte del inmueble de que se trate, en los términos de esta fracción.*

*Cuando las contraprestaciones correspondan a fracción de mes, el importe de las mismas se deberá dividir entre el número de días que corresponda y multiplicar por el número de días del bimestre.*

**ARTICULO 150.-** *Cuando los contribuyentes omitan declarar el valor catastral de sus inmuebles, o sean inexactos, imprecisos o falsos los datos que utilizaron para determinar dicho valor, la autoridad fiscal utilizando los medios señalados en el artículo 102 de este Código, procederá a determinarlo aplicando cualquiera de los procedimientos señalados en el artículo anterior, a fin de realizar el cobro del impuesto correspondiente.*

**ARTICULO 151.-** *Para los efectos de lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la fracción I del artículo 149 de este Código, la Asamblea emitirá la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales de tipo común, elementos accesorios u obras complementarias, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.*

*Dichos valores unitarios atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.*

*La Asamblea podrá modificar la configuración y número de las colonias catastrales.*

*Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen o el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 149 de este Código.*

*Las autoridades fiscales formularán las propuestas de determinación de valor a que se refiere el párrafo anterior, atendiendo a los valores fijados en la zona de que se trate y de acuerdo a las definiciones que respecto de las colonias catastrales se establecen en las relaciones de Valores Unitarios del Suelo, de las Construcciones, de las Instalaciones Especiales, Elementos Accesorios u Obras Complementarias contenidas en este Código.*

Se puede observar que esta es la base para establecer cuanto, cuando y como se debe contribuir con el impuesto predial, así como con los derechos y obligaciones que tienen los contribuyentes. Mas adelante, en el Capítulo 4 se desarrollara gran parte de estos artículos.

## Capítulo 3

### La Administración Catastral en el Distrito Federal

#### 3.1. Utilidad del Catastro Distrital.

El catastro como función de la administración pública distrital, se encarga de ejecutar los siguientes trabajos:

- Localización y levantamiento de predios.
- Elaboración e integración de la cartografía catastral.
- Aplicación de tabla de valores unitarios, formuladas por la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal.
- Valuación catastral.
- Deslinde catastral
- Notificación.

Dado que estas actividades son bastantes complejas y requieren de una infraestructura moderna y técnica muy costosa, el catastro en el Distrito Federal se encamina en dos actividades básicas:

1. Inscripción de la propiedad que los mismos propietarios o poseedores de bienes inmuebles manifiestan, con el propósito expreso de registrar a los causantes que pagaran el impuesto predial, de manera regular y equitativa. Cabe mencionar que para llevar a cabo esta inscripción el propietario debe presentar en original y copia los siguientes documentos: escritura o título de propiedad el bien inmueble debidamente inscrito en el Registro Público

de la Propiedad, identificación oficial, croquis de localización y según sea el caso licencia de construcción y terminación de obra o el régimen de condominio, etc.

2. Cobro del impuesto predial mediante declaración de pago que el mismo contribuyente elabora o propuesta de pago que hace la Tesorería del Distrito Federal.

### **3.1.2. Características de la Administración del Catastro en el Distrito Federal.**

El catastro tiene el Gobierno del Distrito Federal un elemento relevante para obtener información valiosa sobre el territorio de la Ciudad de México. la subtesorería de catastro y padrón territorial se enfoca en general a las siguientes actividades:

1. Determinar y gestionar el impuesto predial
2. Mantener actualizados los datos y registros catastrales
3. Establecer y apoyar los acuerdos de coordinación en la materia con el gobierno del Distrito Federal.
4. Apoyar las acciones de planeación y desarrollo de la ciudad

### **3.1.3. Administración del Impuesto Predial.**

Una función importante del catastro es administrar los recursos provenientes del impuesto predial, que tienen como etapa decisiva la valuación catastral. Comúnmente se señala en esta valuación, el valor del terreno y de las construcciones, de acuerdo a la zona en que se encuentra ubicado cada bien inmueble, a sus acabados y a sus usos. Debe tenerse presente que las zonas en

el valor catastral dependen del valor unitario del suelo que les de la asamblea legislativa del Distrito Federal.

La administración del impuesto predial no se limita al cobro de las contribuciones respectivas, sino que comprende el registro de las propiedades así como de los propietarios, datos que son anotados en un documento llamado padrón catastral. Este padrón es la clave de entrada al sistema de procedimiento de datos que forman los registros catastrales, documento que servirá como comprobante de que el predio está inscrito en el catastro. Mismo que es susceptible de modificarse por cualquier cambio que sufra el inmueble.

Es importante recalcar que tanto los registros catastrales como sus comprobantes y claves catastrales deben estar apegados a los lineamientos y normas técnicas que las autoridades catastrales estipulen, con el objeto de que toda la información generada tenga uniformidad y sea captada e interpretada con un mismo criterio.

### **3.2. Actualización de Registros Catastrales**

Los predios se encuentran en cambios constantes. Se transfieren los derechos de propiedad o se modifican las características físicas, por lo que es necesario registrar todos los cambios.

La actualización de los registros catastrales se apoya en las disposiciones legales y en las normas administrativas que sean establecidas por las autoridades catastrales de la Ciudad de México.

De acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal los propietarios tienen obligación a manifestar los cambios que sufren sus propiedades, como los siguientes:

**a) Traslado de dominio (cambio de propietario) y/o corrección de nombre del propietario del inmueble.**

Requisitos: declaración del valor catastral y pago del impuesto predial del bimestre vigente; original y copia de escritura pública protocolizada por notario público o Sentencia Judicial que haya causado ejecutoria, acta constitutiva del condominio siempre y cuando aparezca el nombre del propietario; identificación oficial, en caso de representación de personas físicas y morales poder notarial o carta simple firmadas ante dos testigos y ratificadas las firmas ante la autoridad fiscal.<sup>22</sup>

**b) Empadronamiento y asignación de número de cuenta de impuesto predial.**

Requisitos en caso de condominio: escritura constitutiva de régimen en condominio con tabla de valores e indivisos y áreas privativas protocolizada por notario público. Para los empadronamientos solicitados por organismos oficiales de vivienda como INFONAVIT y FOVISTE, se requiere las memorias técnicas conteniendo la superficie total del suelo y construcción, número de localidades y la tabla de valores e indivisos o el comprobante de entrega de vivienda de dicho organismo.

Para la individualización de las cuentas de inmuebles bajo el régimen de copropiedad se requiere copia certificada de la escritura general y para los empadronamientos de copropiedades, cooperativas y asociaciones civiles, la solicitud firmada por todos los propietarios y el representante común designado por estos, o en su caso, acta de la asamblea general de la copropiedad, sociedad cooperativa o asociación civil, donde se determine la voluntad de solicitar cuentas individuales a la cual, se debe anexar acta constitutiva de la asociación civil, cooperativa, copropiedad o escritura individual protocolizada por notario público, de todas y cada una de las localidades que integran el inmueble.

---

<sup>22</sup> Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas, Manual de Trámites y Servicios I Contribuyente 2007.

Requisitos en caso de condominio individual: escritura pública individual inscrita con tabla de valores e indivisos y áreas privativas protocolizada ante notario público; declaración del valor catastral y pago del impuesto predial de la cuenta global por los últimos cinco años; croquis de localización; identificación oficial, en caso de representación de físicas y morales, escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante la autoridad fiscal o notario.

Requisitos en caso de no condominio: escritura pública protocolizada por notario público, sentencia judicial debidamente ejecutoriada o contrato privado de compraventa de acuerdo con el artículo 2317 del Código Civil para el Distrito Federal y cuando exceda lo estipulado por este artículo, deberá estar inscrito en el Registro Público de Propiedad y de Comercio; croquis de localización; identificación oficial, en caso de representación de físicas y morales, escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante la autoridad fiscal o notario.

### **c) Aviso de corrección de superficie de inmuebles.**

Requisitos para corrección de suelo: escritura pública protocolizada por notario público o contrato de compraventa inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio o sentencia judicial ejecutoriada siempre y cuando se considere la superficie del suelo del inmueble; declaración y pago del impuesto predial vigente; identificación oficial, en caso de representación de físicas y morales, escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante la autoridad fiscal o notario; y, cualquiera de los siguientes documentos: declaración del impuesto sobre adquisición de inmuebles y anexo técnico del perito valuador, o avalúo realizado por perito registrado en la Tesorería del Distrito Federal con vigencia de seis meses, o plano acotado expedido por la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial y, en su caso, oficio de afectaciones expedido por la autoridad competente.

Requisitos para modificar la construcción: avalúo realizado por perito registrado en la Tesorería del Distrito Federal con vigencia para el año en que se realice y para los dos siguientes<sup>23</sup>, o plano acotado expedido por la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, en su caso, licencia de construcción o aviso de terminación de obra; plano de remodelación o ampliación de la obra u oficio de afectación expedido por la autoridad competente o declaración del impuesto sobre adquisición de inmuebles y anexo técnico del perito valuador; declaración del valor catastral y pago de impuesto predial vigente; identificación oficial, en caso de representación de personas físicas y morales, escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante la autoridad fiscal o notario.

#### **d) Edad de construcción**

Requisitos para modificar la edad de la construcción: aviso de terminación de obra o, licencia de remodelación o ampliación de obra o, avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares realizado por persona autorizada<sup>24</sup>; si el inmueble tiene porciones de construcción con diferentes fechas de terminación, se deberá aplicar el promedio de todas; identificación oficial y; documento que acredite la propiedad del inmueble.

#### **e) Tipo y/o clase**

Requisitos para cambio de tipo y/o clase de un bien inmueble: aviso de terminación de obra o, plano de remodelación o ampliación de la obra o, avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares realizado por persona autorizada<sup>25</sup>; revisión de datos catastrales, previo pago de derechos, conforme al artículo 272 del Código Financiero del Distrito Federal, fotografías del interior y exterior del inmueble (opcional); identificación oficial; declaración del

---

<sup>23</sup> Siempre que en cada uno de esos años subsiguientes el avalúo se actualice aplicándole un incremento porcentual igual a aquel en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 del Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

valor catastral y; pago del impuesto predial debidamente firmada y requisitada por el contribuyente; ***de acuerdo con la política y/o normas de operación de este procedimiento, tratándose de cuentas cuyos inmuebles fueron visualizados con un tipo y/o clase diferente al que se tiene registrado en el padrón, este movimiento procederá teniendo como único requisito la cédula de visualización firmada por el verificador, por el sub-administrador de registro y el director del sistema cartográfico catastral.***

Con respecto a este requisito es necesario aclarar que la Tesorería del Distrito Federal comete una inexactitud al no llevar a cabo las visualizaciones por peritos, sino por cualquier persona autorizada por la misma, y que no cubren con la más mínima capacitación, por lo que carecen del conocimiento para llevarlas a cabo; peor aún, dichas visualizaciones no pueden ser comparadas o equiparadas a un avalúo y no son notificadas al contribuyente para que pueda apelarlas, enterándose hasta que le cobran diferencias en el pago de su impuesto predial, de modo que la Tesorería únicamente modifica el padrón catastral cuando el cambio de clase es para beneficio de dicho organismo.

Cabe mencionar que la Tesorería del Distrito Federal, por este medio no sólo modifica y actualiza el padrón catastral por concepto de tipo y/o clase, sino también por modificación de edad, uso de suelo, metros de construcción y de suelo.

#### **f) Cambio de uso**

Requisitos para cambiar el uso que se le da a un bien inmueble en el padrón catastral: prórroga de licencia de uso de suelo o, certificado único de certificación de uso de suelo específico y factibilidades o, declaración de apertura o, licencia de funcionamiento o, avalúo directo que comprendan las características e instalaciones particulares realizado por persona autorizada<sup>26</sup>; declaración y pago

---

<sup>26</sup> Ibidem.

del impuesto predial vigente, identificación oficial y documento que acredite la propiedad del inmueble.

**g) Aviso de modificación de datos al padrón catastral por subdivisión y/o fusión de predios.**

Requisitos para la fusión: autorización de fusión expedida por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación política correspondiente; declaración del valor catastral y pago del impuesto predial vigente; identificación oficial; y documento que acredite la propiedad.

Requisitos para la subdivisión: autorización de subdivisión expedida por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación política correspondiente; declaración del valor catastral y pago del impuesto predial vigente; identificación oficial; y documento que acredite la propiedad.

**h) Aclaración de cuentas duplicadas.**

Requisitos: declaración del valor catastral y pago del impuesto predial duplicadas, que acrediten la existencia de las dos cuentas; identificación oficial; y documento que acredite la propiedad.

**i) Cambio de domicilio para recibir notificaciones del impuesto predial.**

Requisitos: declaración del valor catastral y pago del impuesto predial; identificación oficial; y documento que acredite la propiedad y copia de comprobante de domicilio en el que se hará la notificación.

## **j) Aclaración de predios como expropiados.**

Requisitos: escritura pública inscrita en el Registro Pública de la Propiedad y de Comercio en la no conste la no expropiación del inmueble o, constancia de no expropiación expedida por la Dirección General de Regularización Territorial o, revocación del decreto (para los casos de predios regularizados por la Dirección General de Regularización Territorial o comisión para la regularización del tenencia de la tierra); declaración del valor catastral y pago del impuesto predial; e identificación oficial.

Para realizar estos movimientos al archivo catastral se requiere copia y original de los documentos, para su cotejo.

### **3.2.1. Procedimiento de Movimientos en el Archivo Catastral.(Altas al padrón)**

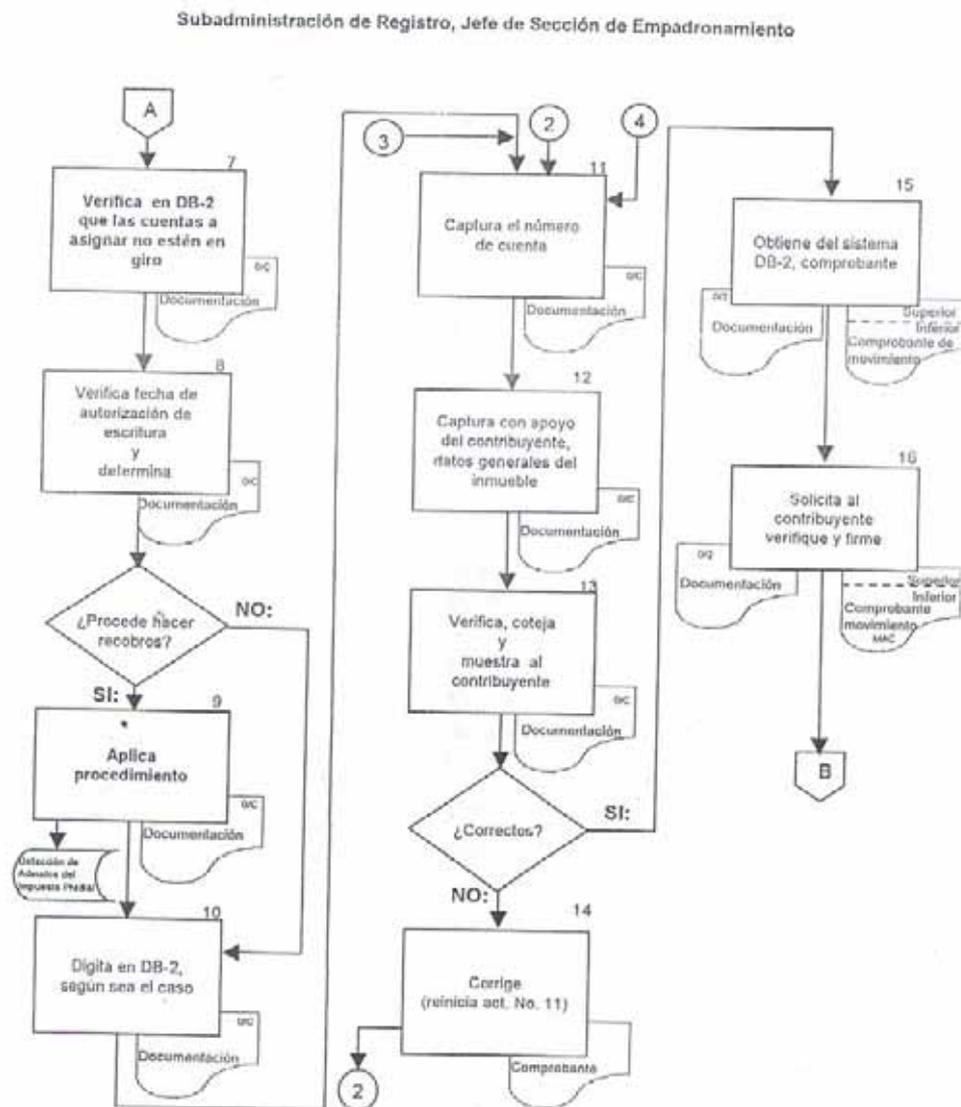
El Manual de Procedimientos de Movimiento al Archivo Catastral indica que, el contribuyente deberá acudir a la Subadministración de registro, con el jefe de sección de empadronamiento donde se llevara a cabo el siguiente procedimiento:

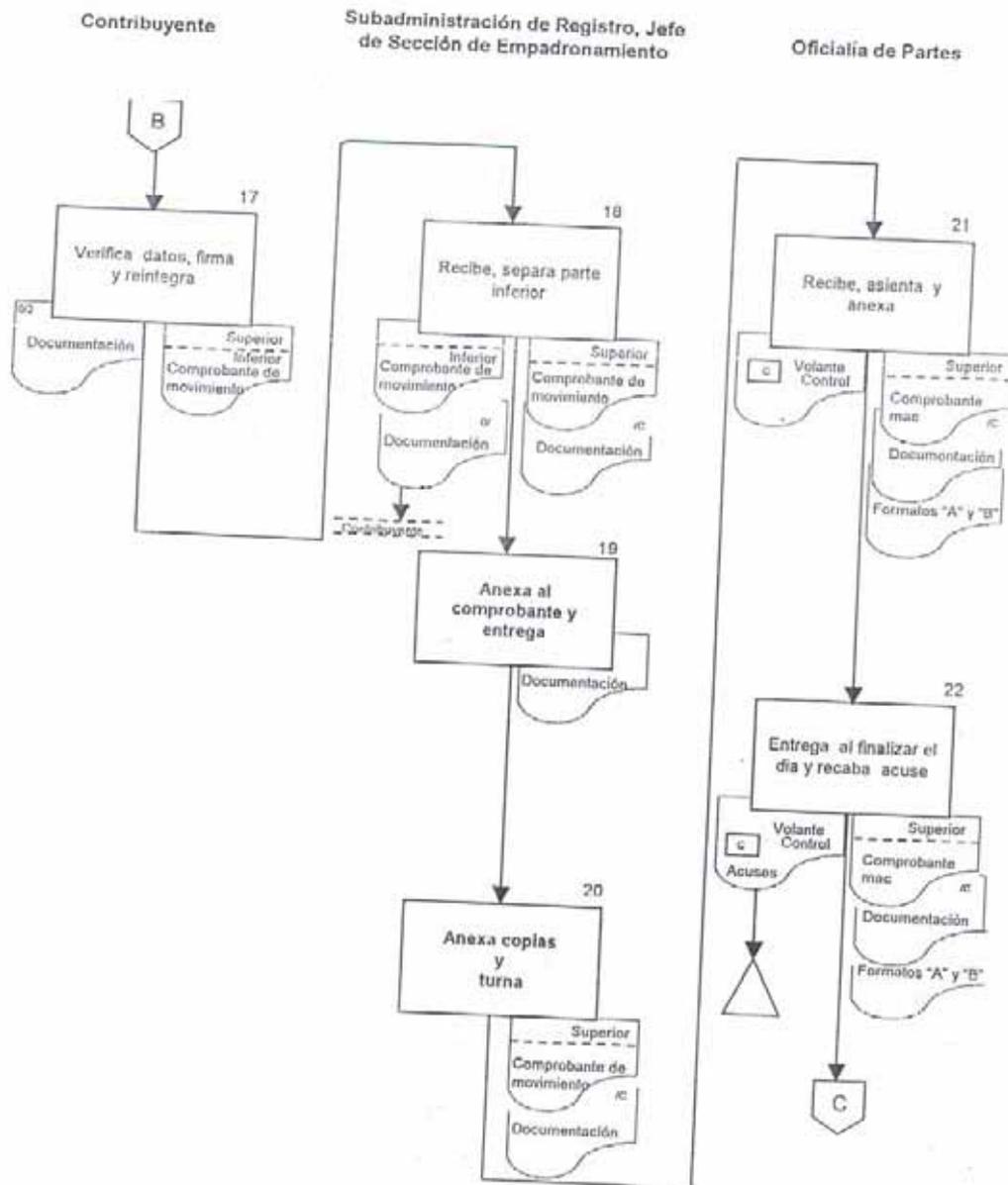
1. El funcionario verificará en DB-2 (software en que se apoya la Tesorería para hacer los movimientos al padrón catastral).
2. Verificará fecha de autorización de la escritura y determinará si procede a efectuar recobros.
3. En caso de que proceda se hará efectivo el cobro para continuar con el trámite.
4. En caso de que no proceda, se digitará en el sistema DB-2 el número de clave del trámite de movimiento al archivo catastral según sea el caso.
5. Se captura el número de cuenta que se desea dar de alta en el padrón.

6. Se captura con apoyo del contribuyente o con la documentación presentada, los datos generales del inmueble.
7. Se cotejan los datos contra documentación soporte, a fin de que sean correctos y se muestra al contribuyente la pantalla.
8. Se obtiene del sistema DB-2 el comprobante de movimiento al archivo catastral, se solicita al contribuyente verifique y firme comprobante de trámite y, se le hace entrega del mismo.
9. La parte del comprobante con la cual se queda a la tesorería se turna a la oficialía de partes.
10. La oficialía de partes recibe la documentación, asienta folio y anexa volante de registro y control de correspondencia de trámite inmediato conforme al procedimiento de control y despacho de correspondencia.
11. Se entrega al finalizar el día, la documentación al subadministrador de registro, recabando acuse de recibo en los volantes de correspondencia.
12. El subadministrador de registro recibe de la oficialía de partes documentación, integra expediente por folio y fecha, controla y obtiene del sistema DB-2 movimientos al archivo catastral, concentrado de movimientos capturados en el día, anexándolo a la documentación y turna a la oficina de control y seguimiento.
13. El jefe de oficina de control y seguimiento, recibe, controla y coteja concentrado de movimientos contra la documentación que sea el mismo número de movimientos.

### 3.2.2. Diagrama de flujo de movimientos al archivo catastral.

A continuación describiremos de manera gráfica los pasos que se llevan a cabo para realizar un movimiento al archivo catastral, mismos que están desarrollados paso a paso en el punto anterior.





Fuente: Manual de Movimientos al Archivo del Padrón Catastral

### **3.2.4. Métodos y procedimientos para llevar a cabo el empadronamiento catastral de predios.**

Los métodos y procedimientos para llevar a cabo el empadronamiento catastral de predios son los siguientes:

#### **Recepción y envío de documentos.**

La oficina de catastro deberá contar con la información mínima siguiente:

- a) Un *mapa catastral con ubicación*, extensión y colindancias de las diversas zonas del territorio del Distrito, que puede ser elaborado y facilitado por la tesorería del Distrito Federal a cambio del pago de derechos.
- b) Un *padrón de contribuyentes actualizado*, que puede ser elaborado con los datos que la misma tesorería capte y con los que el mismo contribuyente proporcione.
- c) Un *conjunto de plano manzanero* específicos de cada zona que puede ser proporcionado por la Tesorería del Distrito Federal. En caso de no existir, la tesorería puede coordinarse con el contribuyente para el dibujo de esta zona.

Los catastros reciben y emiten documentación, como es el caso de las notificaciones de avalúos por parte de los contribuyentes, pago de impuestos o requerimientos y modificaciones al padrón de contribuyentes. Estas notificaciones son hechas por parte de los contribuyentes a la Tesorería. Asimismo la Subtesorería de Catastro y Padrón territorial tiene el archivo catastral donde se concentra el conjunto de la información general y recibida. Por lo general el archivo debe contener:

- a) Cartografía del territorio actualizada

- b) Planos manzaneros
- c) Tabla de valores unitarios expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- d) Fichas y claves catastrales
- e) Avalúos
- f) Manifestación de propiedades y propietarios
- g) Padrón de contribuyentes actualizados
- h) Correspondencia
- i) Notificaciones
- j) Boletas prediales

Al realizar estas modificaciones las autoridades pertinentes deben actualizar los planos catastrales y manzaneros así como los planos electrónicos que se tienen en el Sistema de Gestión Catastral (SIGESCA).

La finalidad básica para el catastro es censar los terrenos con o sin construcciones adheridas él. Para ello se utilizan varios métodos y procedimientos para acumular esta información, que posteriormente se traducirá en acciones que ayudarán a tener una mayor recaudación como primer punto, pero también nos podría servir a otras actividades administrativas como es la estadística y regularización de tenencia de la tierra.

A continuación hablaremos, sin profundizar, de los métodos y procedimientos con los cuales el catastro se hace llegar información, así como algunos fundamentos básicos catastrales.

## **Datos catastrales.**

Son todos y cada uno de los datos que van incluidos en la ficha o padrón catastral; de manera general los datos que se obtienen del catastro son:

- Datos físicos de carácter gráfico: Distrito Federal, croquis de ubicaciones y de las plantas cubiertas.
- Datos Físicos de carácter técnico: Linderos, longitudes de fachadas y colindancias, datos de suelo y uso, superficie total construida en el terreno, condiciones urbanísticas (clasificación del suelo, zonificación, superficies y fachadas mínimas, porcentajes de ocupación, etc.), características de las parcelas, forma, fondo, topografía, servicios humanos disponibles (agua, alumbrado, alcantarillado, calzada y aceras), datos de la construcción (antigüedad, conservación, tipo de estructura, acabados, instalaciones especiales y altura de edificaciones).
- Datos jurídicos y económicos: nombre del propietario, número y zona de administración recaudatoria relativa a la ubicación del predio, región manzana, lote y número de predio, fecha de adquisición del inmueble ó último movimiento al padrón, fechas que comprende el alquiler y cantidad por la cual es arrendada, valor catastral del suelo y de la construcción y valor catastral total.

La obtención de los datos catastrales es solamente parte del catastro, este se complementa con la manipulación, interpretación, almacenamiento, relación y utilización.

La información estadística puede materializarse en datos que determinen la base y la base de información.

Por otra parte, la información cartográfica se asentará sobre mapas y planos debidamente sistematizados, con ánimo de establecer claves catastrales

precisas que a su vez responda a la localización de los bienes inmuebles registrados.

Los datos físicos se refieren a una descripción de las partes que componen la edificación y del suelo en el que se asientan a estos datos se asimilan el tipo y clase de las construcciones.

Los datos jurídicos describen al bien inmueble con un carácter propio, como es el nombre del propietario y el domicilio fiscal.

Los datos económicos son estrictamente de carácter fiscal y se refieren a los valores catastrales, así como a la cantidad que se tiene que pagar por impuesto predial.

La unión de todos estos elementos genera la siguiente información con la cual opera la oficina catastral.

### **Planos Catastrales.**

Constituyen la representación de los bienes inmuebles, ubicados de acuerdo región, lote, manzana, predio y zona catastral que puedan estar dibujados a escala diferente, de acuerdo con las necesidades que se tengan, a este conjunto de planos se le conoce como Padrón Gráfico.

Los siguientes son ejemplos de algunos planos:

- Plano manzanero. Nos muestra cuantos predios existen en una región manzana y sirve para poder ubicar el espacio físico en que se encuentra un predio con relación a los demás que ocupan una manzana.
- Plano del predio. A diferencia del plano manzanero, este plano sólo muestra el predio específico, en el cual se pueden observar características como nivel de altura y forma física.

A continuación se presenta la foto aérea de un plano manzanero (Figura A) y la de un plano de predio (Figura B).



Figura A.

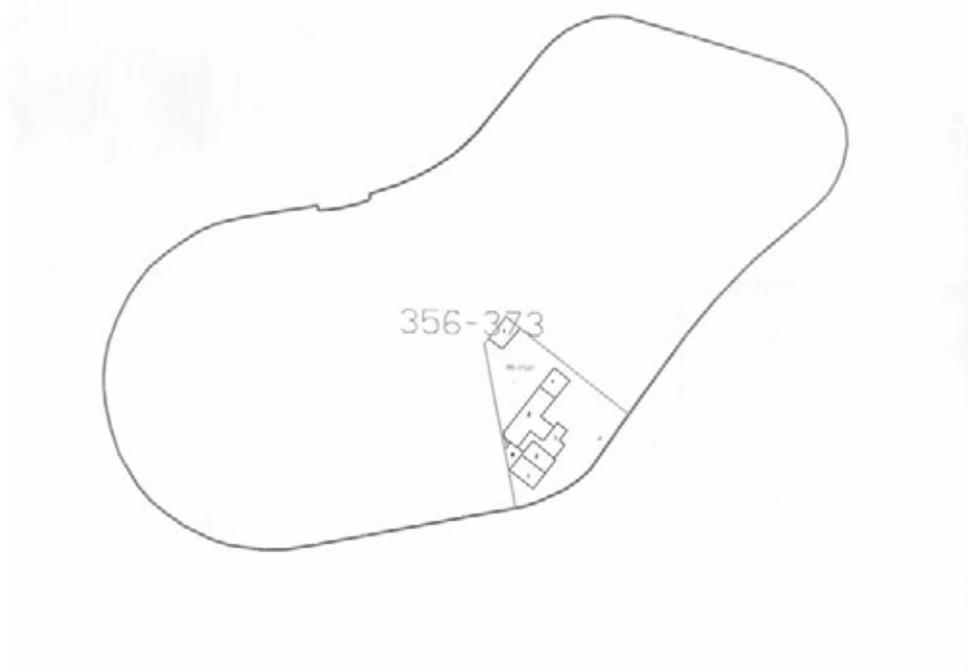


Figura B.

Fuente: SIGESCA

## Padrón o ficha catastral

Incluye los datos físicos básicos del bien inmueble, como son: metros cuadrados del suelo de la construcción, nombre del propietario, número de cuenta predial o clave catastral (región, manzana lote y número de predio), dirección del predio, valor catastral, clasificación de la construcción -esta puede ser de la uno a la siete- y se refiere a los materiales y acabados con la cual se realizó la construcción, tipo de predio (altura que comprende), antigüedad, uso de suelo, importe de la renta en caso de existir, fecha de modificación de algún dato, y el de mayor relevancia, el monto de impuesto predial a cubrir.

A continuación veremos un ejemplo de padrón catastral.

CUENTA PREDIAL	031 052 01 000 1	A.T.L. 1 ANAHUAC	BIMESTRAL
CUENTA AGUA			
PROPIETARIO	LAURA NADER DE ABOUMRAD Y COPR.		
DIRECCION	MARINA NACIONAL 147		
COLONIA	ANAHUAC		
DELEGACION	MIGUEL HIDALGO		
TIPO.. 02	DE 01 A 02 NIVELES	COD. POS.....	11310
USO... C00		CLASE.. 3	SIN INST. ESP.
SUPERFICIE SUELO...	449 /M2	EDAD.....	40 A OS
VAL. UNIT. SUELO. \$	1,487.78	SUPERFICIE CONST.	794 /M2
VALOR CATASTRAL.. \$	2,351,515.54	VAL.UNIT.CONST. \$	3,533.80
RENTA ACTUAL..... \$	25,000.00	IMPUESTO..... \$	12,009.00
VALOR BASE RTA. \$			
DOMICILIO	DIRECCION		
PARA OIR	COLONIA		
NOTIFICACION	DEL/MUN		
CLAVE DE ACTUALIZACION: F.2		OBSERVACIONES	C.P.
CUENTA PARA EMISION		CONSULTAR CATALOGO	EDO.
			BIM-ACT: 62006

Fuente: Archivo catastral de la Tesorería del Distrito Federal

## **Padrón de Causantes**

Lo conforman el padrón de pagos y el padrón de adeudos de un bien inmueble.

### **3.3. Formas de Administración del Catastro en la Ciudad de México**

El catastro en el Distrito Federal esta compuesto generalmente por un área de recepción y envío de documentos, así como por un archivo de la información que se genera y se recibe.<sup>27</sup>

La administración del catastro puede ser en tres formas: administración directa, coordinación del Distrito con las delegaciones políticas y con el Gobierno Federal.<sup>28</sup>

#### **3.3.1. Administración Directa**

El catastro puede ser administrado directamente a través de una oficina que depende de la tesorería del Distrito Federal, a la cual se le encargan los siguientes documentos: elaboración de fichas catastrales, claves de identificación (atendiendo la normatividad), padrón de contribuyentes y los planos tanto cartográficos, catastrales, manzaneros y de predios. Por consiguiente a las autoridades catastrales les corresponde la elaboración técnica.

#### **3.3.2. Coordinación de la tesorería con las delegaciones.**

El catastro también puede administrarse con base en la formulación e instrumentación de un convenio de coordinación, a través del cual se origina una oficina de catastro de la cual surge información, apoyo técnico y jurídico para

---

<sup>27</sup> Secretaría de planeación y Evaluación. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial. *Proyecto de modernización catastral*. 1999.

<sup>28</sup> Ibidem.

informarle a las delegaciones, cuando un predio sufra afectaciones de las cuales no se han enterado la delegación, por ejemplo, el uso de suelo no permitido por la delegación y si fue visualizado por la tesorería.

### **3.3.3. Coordinación de la Tesorería con el Gobierno Federal.**

El catastro es un padrón en el cual se reúnen datos concernientes al predio, la tesorería al registrar cualquier movimiento informa sobre éste, de manera inmediata a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejemplo de ello es el caso de un predio que esta en arrendamiento.

### **3.4. Bases para el establecimiento de Administraciones Tributarias**

La Tesorería, con el fin de contribuir a mejorar sus finanzas y administrar de manera más adecuada las contribuciones por concepto del impuesto predial y los impuestos por modificación a la propiedad inmobiliaria, así como, aprovechamientos, productos y demás ingresos que tiene derecho a percibir el Distrito Federal, creó 21 administraciones tributarias.

Para promover en las delegaciones el catastro se hizo necesario un proyecto integral, que presente las siguientes ventajas:

- Simplificación administrativa, racionalizando los recursos que para tal fin se canalizaron.
- Reducción de los riesgos de inversión haciendo que el catastro realmente genere recursos.
- Se previó el impacto real de las inversiones que se destinaron al catastro, sobre todo en aspectos económicos y financieros.

- Se aprovechó la infraestructura técnica, material y patrimonial de que el catastro disponga y de que pudiera ser tenida en cuenta para los fines del proyecto.
- Maximizó el potencial del catastro tanto como elemento de generación inmediata de recursos financieros, vía el cobro del impuesto predial, como instrumento de apoyo para el desarrollo de la comunidad.
- Y se determinó las consecuencias derivadas del establecimiento de estas administraciones, así como la de no operación del mismo.

### **Detección de necesidades.**

La tesorería al instituir en que parte de la Ciudad establecería las administraciones para que en estas se llevara a cabo la inscripción al catastro, debió detectar las necesidades que existieran en dichos lugares, bajo los siguientes aspectos:

**Técnicos:** en este punto se debió de tener cuidado en registrar las necesidades de información, como son:

- La cartografía del lugar y los planos manzaneros
- La recolección, cálculo y procedimiento de los datos contenidos en las manifestaciones que presentan los propietarios de bienes inmuebles.
- Estructura y mantenimiento del padrón de contribuyentes
- Elaboración de fichas catastrales

Así también, en este rubro se debieron observar las necesidades en cuanto al archivo de la documentación, métodos de manejo de la misma, así como

interpretación de datos catastrales para orientar al público usuario y contribuir al apoyo de los proyectos productivos.

**Fiscales:** aquí es importante destacar con oportunidad y objetividad las necesidades fiscales junto a la base y tasa del impuesto sobre el que se aplica, nivel de recaudación que se tiene, evasión fiscal y costos de recaudación.

**Jurídicos:** en este punto a la hora de precisar las normas jurídicas que son aplicables así como su posible aplicación y modificación.

**Administrativos:** en este punto se tuvo que observar la mejor manera de organizar el procedimiento para dar de alta y modificar el catastro, la relación que se tendría con el gobierno del Distrito Federal, los recursos materiales y financieros que se requerirían.

**Políticos y socioeconómicos:** se tuvo que determinar los fines del catastro, los grupos de interés que pudiesen estar vinculados con este, la capacidad económica de la población y la naturaleza general del territorio, así como usos y configuración del pueblo.

Una vez que se detectaron las necesidades para la implantación de las administraciones tributarias para que llevaran a cabo las inscripciones al catastro, así como las características físicas del territorio como sus usos y requerimientos financieros y materiales se procedió a poner en funcionamiento de las 21 administraciones tributarias, las cuáles son:

1. Administración tributaria Anahuac
2. Administración tributaria Ferrería
3. Administración tributaria Cien Metros
4. Administración Tributaria Tepeyac

5. Administración tributaria Aragón
6. Administración tributaria Parque Lira
7. Administración tributaria Mina
8. Administración tributaria Coruña
9. Administración tributaria San Borja
10. Administración tributaria San Antonio
11. Administración tributaria Centro Medico
12. Administración tributaria San Lázaro
13. Administración tributaria Benito Juárez
14. Administración tributaria Tezontle
15. Administración tributaria Meyehualco
16. Administración tributaria Tezonco
17. Administración tributaria San Jerónimo
18. Administración tributaria Perisur
19. Administración tributaria Taxqueña
20. Administración Tributaria Acoxpan
21. Administración tributaria Xochimilco

Las administraciones tributarias fueron creadas para llevar a cabo la simplificación administrativa, sin embargo actualmente estas han quedado en desuso, debido a que los trámites más importantes que se realizaban en estas dependencias, como el empadronamiento de un predio ya no se realiza en estas, ahora se hace en las oficinas centrales de la Subadministración de Catastro y Padrón Territorial y un trámite que se realizaba en un día, hoy puede tardar de seis meses a un año.

#### **3.4.1. Coordinación entre las diferentes administraciones tributarias del Distrito Federal.**

Para que funcione el proyecto, se requiere la colaboración entre las diferentes administraciones tributarias del Distrito federal.

La coordinación es importante, ya que puede presentarse la situación de que el catastro sea una necesidad en todos los sectores, una misma región, con problemáticas similares. Así, la estrecha participación entre varias administraciones en la detección de las necesidades para llevar a cabo una mayor recaudación puede aportar grandes ventajas.

Por otro lado, la coordinación con el gobierno del Distrito Federal es fundamental, tanto técnica como financieramente, pues el proyecto para el establecimiento del catastro tiene mayor viabilidad de ejecutarse y tener vinculación con las actividades del Distrito, ya que ésta es la manera más importante para hacerse de padrones catastrales.

La coordinación con el gobierno federal es trascendental dado que este puede contribuir al establecimiento de la función catastral, técnicamente a través del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y financiera por medio del Banco Nacional de Obras y de Servicios Públicos (Banobras).

### **3.5. Programas de promoción del catastro.**

Habiendo detectado las necesidades que se tienen y una vez que se han establecido los mecanismos de coordinación con el gobierno estatal y federal, debe implantarse un programa de promoción donde se detalle los elementos para llevarlo a cabo, como son:

- La organización y apertura, en caso de no existir, de administraciones.
- Reorganizar las oficinas de catastro.
- Planteamiento de objetivos y funciones.
- Definición y elaboración de registros catastrales mínimos, como el padrón de contribuyentes, las fichas catastrales, el plano cartográfico y la documentación administrativa.
- Que el Gobierno del Distrito Federal proporcione recursos para seguir operando la oficina.
- Realizar la estimación de los recursos que la oficina obtendrá vía el cobro de los impuestos correspondientes.
- Determinar los apoyos que se brindará a otras actividades de la región.
- Diseñar el programa de condonación de multas, recargos y gastos de ejecución, el cual se aplica cada año.

#### **3.5.1. Capacitación del personal.**

El empleado a cualquier nivel es un servidor público que tiene la obligación de ser para el contribuyente un asesor que este preparado para llevar a cabo esta función para beneficio de la sociedad, ya que por esto es retribuido con dinero,

que precisamente es pagado por nosotros los contribuyentes. Sin embargo, los contribuyentes y, en general la comunidad, tenemos muy mala imagen del servidor público, ya que habitualmente son impositivos y no están preparados para ostentar el cargo y la función que realizan, de tal manera que esto ocasiona evasión de impuestos y corrupción

### **3.6. Métodos de levantamiento catastrales**

Los levantamientos catastrales se realizan con los métodos topográfico o directo y fotogrametría o indirecto, los cuales se pueden manejar por separado o conjuntamente, según sea necesario.<sup>29</sup>

#### **3.6.1. Avalúos**

La valuación técnica, que es el darle un valor a los predios conforme técnicas y procedimientos establecidos por la Ley, lleva consigo un bagaje de conocimientos a la práctica, por lo que para dar este servicio se requiere un perito valuador profesional y no un empírico.

Las circunstancias peculiares de nuestro mundo reclaman cada vez más los servicios del profesional o profesionista de la valuación.

Actualmente se vive en un medio en el cual la economía y consecuentemente los valores, se encuentran confundidos, y existe la necesidad cada vez mayor de tasar las propiedades con el fin de determinar un valor el cual nos lleve a un aspecto tan importante como es el pago del impuesto predial.

Debido a la discrepancia que existe en la apreciación del valor de un bien según la dependencia oficial, notario o propietario de dicho bien nos da el resultado del avalúo catastral. De esta manera se puede valorar un bien raíz por la

---

<sup>29</sup> Blanchut T. J. Villasana, Alberto. *Catastro*. 1993.

naturaleza o destino al que es sometido, como puede ser habitacional o no habitacional, del cual se desprenden los siguientes: abasto, industrial, comercio, oficinas, deportes, salud, turístico, cultural, o mixto. Esta clasificación esta hecha con base a la utilidad o explotación que se le da.

Los avalúos que se ocupan para la administración catastral<sup>30</sup> son:

1. Avalúo catastral. Es aquel que se establece tomando como base los valores dados por la oficina de catastro y sirve generalmente para fijar el monto del impuesto predial.
2. Avalúo comercial. Es la cantidad expresada en moneda, justa y probable que se podrá obtener por una propiedad en un mercado abierto y en una fecha determinada; de este avalúo se desprenden diferentes usos del mismo.

Ahora bien, es importante señalar que existen factores que alteran un avalúo, estos se conocen como factores de afectación de avalúo y algunos de ellos son: el aumento de población, modificación del uso de suelo, problemas de ocupación, modificaciones de las leyes, cambio a los reglamentos de construcción, modificación a los valores del suelo, aumento o disminución en su impuesto predial, entre otros.

### **3.6.2. Conceptos que intervienen en el Avalúo**

- Niveles. Corresponde a los niveles que puede tener un predio, es decir el número de pisos en un edificio.
- Material. Determina el material preponderante de la construcción, es decir si es de concreto, ladrillo, adobe, etc.

---

<sup>30</sup> Instituto Nacional de Administración Pública A. C., Manual de Levantamientos Catastrales, 1989.

- Conservación. Corresponde a la antigüedad del predio para efectos de depreciación. Es preciso señalar que se considera el estado de conservación de muy bueno, bueno, regular y malo, los mismos que al ser confrontados con el material estructural predominante y la antigüedad determinará el porcentaje a ser depreciado.
- Año de construcción. Se considerará el año de construcción del predio de acuerdo con la escritura u otro documento (declaratoria de fábrica).
- Categoría de Construcción. En este rubro se colocan las características propias de la construcción, es decir las características de los muros y columnas, techos, pisos, puertas y ventanas, revestimiento, baños así como de las instalaciones eléctricas y sanitarias.
- Valor unitario por metro cuadrado. Determinadas todas las características del predio, en este punto se suman los valores de éstas y se consigna el valor total.
- Depreciación. Se colocará la cantidad en pesos de la depreciación por metro cuadrado, determinada por el porcentaje de antigüedad, estado de conservación y material predominante.
- Valor Unitario Depreciado. Se colocará la diferencia entre el valor unitario de construcción por metro cuadrado y la depreciación.
- Área construida. Se colocará el área construida en metros cuadrados, de acuerdo con la declaratoria de fábrica u otro documento que acredite fehacientemente el área correspondiente.
- Valor de área construida. Corresponde a la multiplicación del valor total depreciado por el área total construida.
- Áreas comunes. Se consignará en área común en caso de ser una edificación en edificio. Se consignará adicionalmente.

- Valor de áreas comunes. En este punto se consigna el valor de las áreas comunes.
- Valor de la construcción. Se consigna el valor de la construcción más el valor de las áreas comunes, si las hubieran.
- Área. Se consigna el área del terreno.
- Área común del terreno. En caso de existir, se consigna el área común del terreno.
- Valor de instalaciones especiales. Se consigna el valor de las otras instalaciones que tiene el predio. Aquí si que es importante el Sistema de Catastro a efectos de realizar una real valorización de las instalaciones. Por ejemplo: albercas, elevadores, rampas o equipos hidroneumáticos, etc.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>[http://www.indaabin.gob.mx/glosario\\_terminos/glosario\\_c.htm](http://www.indaabin.gob.mx/glosario_terminos/glosario_c.htm)

## **CAPITULO 4.**

### **IMPUESTO PREDIAL**

#### **4.1. Valor catastral e impuesto predial.**

Existe una gran confusión básica entre los siguientes tres términos:

- Catastro
- Valor catastral
- Contribución Inmobiliaria

Enseguida se explicará el origen de dicha confusión.

#### **Los orígenes fiscalistas del catastro dan pie a la confusión entre Catastro y Valor Catastral.**

Se cree generalmente que un catastro es sólo una lista de valores sobre los cuales cobrar impuestos. No se considera, quizá por poco divulgado, la importancia del Catastro en la definición de las unidades inmobiliarias objeto de derechos, en su importancia para la seguridad jurídica del comercio de bienes inmuebles, o su importancia en la elaboración cartográfica descriptiva de la ubicación de esas unidades inmuebles, así como su uso en planeamiento.

La dificultad de separar entre VALOR CATASTRAL e IMPUESTO origina otra confusión básica:

La población supone que un alza de los valores catastrales le hace pagar más impuestos y no sólo eso sino que en la misma proporción que el aumento. Las eficiencias en la explicación de los cometidos, da origen a la dificultad en separar la base imponible de los impuestos que en ella se basan, y a la creencia

generalizada de que la subida de la base genera automática y mecánicamente un aumento correlativo de todos los impuestos derivados de ella.

Por lo tanto queda en la creencia popular que "si catastro y valor catastral son lo mismo y los valores se trasladan directa y mecánicamente a los impuestos, por ley transitiva catastro es un impuesto."

Según Cecilia Sedas<sup>32</sup> esa confusión hace que una actualización catastral preocupe en sí misma.

*"...Pero en la misma medida en que resulta difícil una comprensión racional de los términos de la reforma de valores catastrales, se le tiende a conferir finalidades ilegítimas e incluso encubiertas, no sólo ajenas sino incluso contradictorias con la justificación explicitada de su puesta en marcha: una finalidad legitimada y socialmente consensuada, como es el logro de una mayor equidad fiscal, pasa a ser sustituida, en la mente de los ciudadanos, por un fin puramente recaudatorio. Este tipo de confusión se ve alimentado en algunos casos por los propios funcionarios de las oficinas recaudadoras, quienes para aliviar la presión del mostrador, informan con convicción que el impuesto subió porque Catastro realizó una nueva visualización y con esto el aumento de alguno de los elementos que integran el padrón catastral con lo que el contribuyente se reafirma en su error conceptual..."*

#### **4.1.1. VALOR CATASTRAL**

El valor catastral es consecuencia de un proceso técnico normalizado de valoración. Toma en cuenta características intrínsecas del inmueble (en sí mismo) así como extrínsecas al mismo (en relación a su entorno).

Es independiente de consideraciones o apreciaciones personales dentro de un proceso objetivo y transparente.

---

<sup>32</sup> Sedas Ortega, Cecilia. *El Catastro, análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias*, Pág. 143. 2000.

Aún cuando cualquier proceso de estimación de valores tiene elementos de subjetividad, el hecho de realizarse dentro de un contexto reglado minimiza el riesgo de obtener un resultado sesgado.

Al obligar que el valor catastral tenga una cuota superior relacionada con el valor de mercado se mantiene la consideración inicial relativa a que el impuesto esté relacionado con el valor del objeto de la imposición.

#### **4.1.2. CALCULO INDEPENDIENTE DEL VALOR BASE**

La cuota de impuestos sobre base inmobiliaria que paga el ciudadano son el resultado de aplicar a la base imponible (relacionada con el valor del inmueble) las tasas fijadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo tanto el resultado final depende de estas dos variables.

Si la tasa no varía en el tiempo, evidentemente las variaciones del valor catastral se trasladarán directamente al impuesto, pero la Ley indica que el impuesto debe "tomar como base" el valor catastral y no obliga a mantener la tasa constante.

La fijación del valor por procedimientos técnicos, por peritos independientes de la tesorería, y visualizadores de la misma; debería avalar la transparencia del procedimiento, pero lo único que hace es ensuciarlo.

#### **4.1.3. VALOR CATASTRAL COMO VALOR BASE**

Lo que el Catastro debe suministrar es un valor base relacionado directamente con los valores de mercado.

El valor catastral debe reflejar el valor del inmueble en el momento de la valoración.

Es por eso que es imprescindible que el valor catastral sea revisado periódicamente, dado que las variables de mercado, básicamente dentro de los escenarios urbanos no se desarrollan uniformemente en la relación espacio-tiempo.

Esto quiere decir que diferentes zonas de una ciudad, sufren incrementos o decrementos en los valores inmobiliarios, derivados de las acciones comunales (obras de infraestructura, transporte, etc.), de la dinámica edilicia o simplemente de factores culturales.

Si se mantiene mucho tiempo un valor base constante, aplicándole solamente factores de actualización generales para todo el escenario de aplicación, comenzarán a aparecer las distorsiones provocadas por la dinámica del mercado, pasando algunas zonas de la ciudad a estar sobrevaluadas y otras subvaluadas. Si esta condición no se adecua en un plazo razonable, se perderá la ética de la distribución del impuesto por la inadecuación a la realidad de su valor base.

El Catastro debe suministrar un Valor Catastral que debe ser considerado como una base uniforme en su imparcialidad, que puede asimilarse a un adecuado cimiento, sobre la cual la tesorería, podrán elevar los edificios de cada carga fiscal dentro de los límites de su competencia. Las características de ese metafórico "edificio" del impuesto son las que deben estar adecuadas a la realidad de si el contribuyente puede correr con los costos de su construcción.

Dicho en claro: si la tesorería desea elevar su edificio con características modestas o lujosas, es de su exclusiva responsabilidad y deberá correr con sus costos.

Los costos de la inadecuación del edificio fiscal a la capacidad contributiva del medio implican básicamente:

- Un costo financiero: la inadecuación a la capacidad de pago del contribuyente afecta la recaudación, tanto a la baja (monto reducido) como al alta (aumento de morosidad).
- Un costo político: la falta de equidad en el quehacer tributario afecta la credibilidad de la tesorería, tanto a la baja (pocas realizaciones), cuanto al alta (presión fiscal excesiva).

#### **4.1.4. Transparencia**

Una condición básica para lograr la transparencia del sistema fiscal inmobiliario, es la separación de las dos acciones básicas:

##### **a) Acción Técnica par fijar el Valor Catastral**

Colocado en una Oficina Técnica, que analiza los valores de mercado y fija los Valores Catastrales con arreglo a condicionantes técnicas sin ninguna consideración recaudatoria o política.

Fijación de un valor tope también relacionado con los valores de mercado. El valor catastral debe acercarse lo más posible al valor de mercado pero con un límite que permita fluctuaciones esporádicas y evite que pueda sobrepasarlo.

##### **b) Acción Política.**

Asignado a quien tenga la potestad legal de fijar el impuesto como base de su recaudación.

La tasa a aplicarse, será el resultado de los estudios financieros que realice la tesorería y de las condicionantes político-sociales que asigne a su gestión.

## **4.2. Actualización Periódica**

La dinámica de los valores inmobiliarios hace imprescindible la revisión periódica de los valores catastrales de manera que estos últimos reflejen de mejor forma aquellos. La base de datos catastral debe nutrirse en forma continua de información acerca de los cambios que se operen en los inmuebles o en su entorno que tengan influencia en su valor.

Debe procurarse un flujo continuo de datos acerca de lo que se construye o se demuela para que la Base de Datos pueda brindar por su completitud un caudal de información que evite la injusticia de la imposición por el error de la base.

### **4.2.1. Justicia Tributaria y Catastro Actualizado**

El uso de un Valor Catastral actualizado como base del tributo, hace directamente a la ética de la distribución del impuesto o sea a la justicia tributaria.

Si tenemos un Catastro que no está reflejando adecuadamente las realidades de los inmuebles que lo componen y esto se da básicamente ante la presencia de construcciones no declaradas, da como resultado que la masa tributaria de los propietarios "legales" que tienen una situación de declaración regular, subsidia directamente el faltante de aquellos que mantienen elementos no declarados.

Si pasa mucho tiempo entre revisiones catastrales, se puede perder de vista la injusticia intrínseca derivada del paso del tiempo y la afectación de la ética tributaria.

La dificultad de ver la justicia en la imposición del tributo, por "falta de costumbre" en la gestión valor-impuesto, puede llevar a que se tema el costo político de la adecuación del impuesto. Esa "falta de costumbre" también lleva a

que los técnicos gestores del tributo se acostumbren a situaciones estáticas, perdiendo de vista la necesidad de una gestión dinámica.

#### **4.2.2. Catastro Actualizado y Claridad en la Gestión**

El uso de datos catastrales no actualizados puede llevar a situaciones en las que el contribuyente no entienda la gestión de la fiscalidad inmobiliaria al compararla con la gestión de otros tributos.

Es lógico pensar que ninguna administración que deba fiscalizar patentes de rodados, permita la circulación de un camión con la matrícula de una bicicleta.

Debido a que los inmuebles no tienen matrícula visible, el basar los impuestos en un catastro no actualizado, autorizaría "de facto" la circulación de edificios con matrícula de terrenos baldíos, desorientando a quien sea propietario en ambos casos (vehículo e inmueble) quien encontrará discutible la gestión.

#### **4.3. Impuesto Predial.**

Uno de los problemas que actualmente se presentan en el Distrito Federal. es la incorrecta elaboración de la Declaración del Impuesto Predial. El problema radica específicamente en que la elaboración de dichas declaraciones no son efectuadas por personal capacitado en asuntos de construcción; estrictamente peritos valuadores. En tal sentido, el problema de la presentación de la declaración, en la mayoría de los casos, implica una menor recaudación de tributos por parte del Distrito Federal, ya a que los contribuyentes consideran que la autoridad les hace un cobro elevado, por lo que prefieren no pagar el impuesto y evadirlo.

También puede darse el caso que la subtesorería de catastro modifica los datos del padrón catastral a su favor, con el fin de cobrar diferencias en el impuesto predial para su provecho, esto origina que el contribuyente opte por la evasión de los impuestos.

Este tipo de impuesto se encuentra normado en el Código Financiero del Distrito Federal en el capítulo II del Impuesto Predial en los artículos 148 al 155 y, en los artículos transitorios 2004 en el artículo 2 del decreto.

El Impuesto Predial grava el valor de los predios; considerando predios a los terrenos, las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan parte integrante del mismo. La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Tesorería del Distrito Federal.

A efectos de determinar el valor de los predios, se aplicarán los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios de edificación vigentes al 31 de diciembre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que elaborará o determinará la Asamblea del Distrito Federal quien está encargada de emitir los valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a el, instalaciones especiales de tipo común, elemento accesorios u obras complementarias. Dichos valores los realizará de acuerdo a los precios del mercado, considerando las características comunes de los inmuebles y su ubicación, lo anterior servirá de base para los contribuyentes para determinar el valor catastral de su inmueble, así como el impuesto predial.

#### **4.3.1. Problemas en la presentación de la Declaración del Impuesto Predial**

El principal problema que se observa en la presentación de la Declaración, es que ésta se realiza, con datos y padrones catastrales que no se encuentran actualizados y cuando existen programas de actualización por parte de la tesorería los llevan a cabo personal sin conocimiento técnico, además que la apreciación para dar a conocer una clase es muy subjetiva. Esto lo encontramos por parte de la autoridad, ya que el contribuyente cuando se autodetermina tampoco tiene el suficiente conocimiento para realizarlo correctamente y debería acudir o auxiliarse de un perito valuador, representando esto un gasto extra para el contribuyente. Ello, conlleva a que redeterminen valores catastrales que en la mayoría de las ocasiones son inexactos.

#### **4.3.2. Valores catastrales.**

Son los valores que determina la autoridad catastral para terrenos y construcciones, conforme a lo que establece el Código Financiero del Distrito Federal, que sirven como base para el cálculo del impuesto predial y, básicamente, estos pueden variar de acuerdo a la ubicación de los predios y dimensiones que tengan tanto el terreno como la construcción.

De acuerdo a la ubicación del terreno, evidentemente, el valor unitario del suelo no es el mismo en toda la ciudad, existiendo lugares donde la plusvalía puede variar en comparación de otros; por mencionar un ejemplo, las colonias de Lomas de Chapultepec, Polanco, Bosques de las Lomas, Santa Fe, en comparación con las colonias Doctores, Argentina, Legaría, Buenos Aires, Morelos, etc.

Así como también, en lo relativo a las dimensiones, entre más metros de construcción y terreno tenga la propiedad, el valor será mayor.

Existen otros factores a considerar para determinar los valores catastrales, como son:

La antigüedad de la construcción que permite establecer la depreciación de los predios así como el estado de conservación.

El uso que tenga el suelo, que modifica de manera sustancial el valor del mismo. Existen diversos usos de suelo que considera la tesorería para modificar el valor y se clasifican en dos tipos:

- a) Habitacional. Se refiere al uso que se le da a un predio por parte de un individuo o familia para residir o habitar. Se incluye también a los orfanatos, asilos, casas de cuna, conventos etc.
- b) No habitacional. Se refiere a todos los inmuebles que no están ubicados en el criterio anterior y son los siguientes:

- i. Hoteles. Inmuebles destinados a hospedar de forma temporal a huéspedes, en los que se incluye moteles, casas de huéspedes, hostales, cabañas, etc.
- ii. Deportes. Son aquellos inmuebles que están destinados a la práctica de ejercicios físicos, así como los inmuebles destinados a presentar espectáculos deportivos; como gimnasios, estadios, arenas, lienzos charros, campos de tiro, deportivos, etc.
- iii. Comercio. Inmuebles destinados a prestar o contratar servicios, comercializar o intercambiar artículos de consumo, por ejemplo: tiendas de autoservicio y departamentales, farmacias, tlapalerías, papelerías, vidrierías, refaccionarias, sanitarios públicos, salas de belleza, etc.; aquí también se consideran construcciones destinadas al consumo de alimentos y bebidas, como cafeterías, restaurantes, bares, cantinas, salones de fiesta, entre otros.
- iv. Oficinas. Son aquellas construcciones que se usan como empresas tanto públicas y privadas como corporativos, despachos, sucursales bancarias, casas de cambio, oficinas de gobierno, agencias funerarias y cementerios y son exclusivas para este uso y no se permite la comercialización de productos en ellas.
- v. Salud. Son las construcciones destinadas a la atención, diagnóstico, tratamientos y rehabilitación de personas afectadas por enfermedades o accidentes. Bajo este criterio se incluyen también los laboratorios y consultorios médicos.
- vi. Cultura. Son las instalaciones que se ocupan para desarrollar la cultura, por ejemplo, todas las escuelas en general y a cualquier nivel, cinetecas, cines, auditorios, salas de

concierto, galerías de arte, centros de convenciones. Se consideran también, los inmuebles destinados a los cultos religiosos, como templos, iglesias, etc.

- vii. Abasto. Se refiere a las construcciones públicas y privadas destinadas al almacenamiento de diversos productos perecederos y no perecederos, como son bodegas, centrales de abasto, almacenes de granos, huevos, lácteos abarrotes, rastros, frigoríficos, obradores, mercados, tianguis, etc.
  
- viii. Industriase refiere a cualquier instalación destinada a fabrica o taller, como son: las manufactureras y transformadores, ensambladoras, de electrónica y similares, talleres mecánicos, y fábricas en general. Así como instalaciones para almacenar maquinarias, materias primas y productos procesados, comprenden también aquellas destinadas a almacenar y suministrar combustibles para vehículos, o para uso doméstico o industrial, como gaseras y gasolineras.
  
- ix. Comunicaciones. Son construcciones en las cuales se transmite o difunde información hacia otras personas o entre ellas, como correos, televisoras, radiodifusoras, terminales de autobuses, taxis, peseros, etc.

Otros factores que alteran el valor catastral son: el nivel relativo a la altura que tiene una construcción y la clase. Esta última encierra las características propias de un inmueble como los espacios, servicios, estructura, acabados, ect. Existen siete clases y son las siguientes:

1. Precaria
  
2. Económica
  
3. Media

4. Buena
5. Muy buena
6. Lujo
7. Especial

### **4.3.3. Elaboración de la Declaración de Impuesto Predial**

Teniendo como base el valor catastral tanto del terreno como de la construcción y todos los demás aspectos que se mencionaron con anterioridad, se realiza el cálculo del impuesto predial. La Declaración del impuesto predial incluye los siguientes aspectos:

- Número de cuenta o clave catastral, compuesta por: región, manzana y lote. Por ejemplo el siguiente número de cuenta:

076-251-02-000

Podemos observar que, el dígito 076 corresponde a la región, el dígito 251 corresponde a la manzana, el dígito 02 corresponde al lote y, finalmente, el dígito 000 sirve para identificar la existencia de un régimen condominal.

- Nombre del propietario o poseedor
- Ubicación del predio
- Metros cuadrados de suelo y construcción
- Uso de suelo

- Tipo y clase
- Valor catastral
- Periodo a pagar
- Importe del impuesto predial

#### **4.3.4. Exención al Pago del Impuesto Predial.**

Existen inmuebles que no están obligados a pagar el impuesto predial, pero sin embargo, guardan su obligación de hacer la declaración y la cual deberán acompañar de la resolución emitida por la autoridad competente en la que se establezca estrictamente que se encuentra exento de pago del impuesto predial. Algunos de estos inmuebles son los de dominio público del Distrito Federal, los sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, los de propiedad de representaciones diplomáticas de estados extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, organismos internacionales de los que el Estado Mexicano sea miembro y se encuentren en el Distrito Federal, siempre que exista convenio con el Senado de la República.<sup>33</sup>

Anualmente deben pedir a la autoridad fiscal su exención mediante la acreditación con documento que ampare que se encuentran ubicados en alguno de los criterios mencionados.

Es de suma importancia que cada año se otorgue la acreditación antes mencionada, ya que existen predios que pasan del dominio público a la propiedad privada.

---

<sup>33</sup> Código Financiero del Distrito Federal, 2007.

#### 4.4. Glosario

**Actualización de valores unitarios.** El procedimiento puesto en práctica por la autoridad de catastro para determinar los valores unitarios de terrenos y construcciones que se permitan formular los proyectos que serán propuestos a la H. Legislatura del Distrito Federal.

**Clave catastral.** La que identifica al predio en el catastro.

Conservación del catastro. Mantener al día la información de los registros catastrales.

**Construcción.** Las obras de cualquier tipo, destino o uso, inclusive los equipos e instalaciones adheridas permanentemente y que forman parte integrante de ella.

**Construcción permanente.** La que está adherida a un predio de manera fija, en condiciones tales que no pueda separarse del suelo sin deterioro de la propia construcción o de los demás inmuebles unidos a ella.

**Construcción provisional.** La que por su estructura sea fácilmente desmontable en cualquier momento. En los casos dudosos, la autoridad de catastro determinará si las construcciones son o no, provisionales.

**Construcción ruinoso.** La que por su estado de conservación o estabilidad representa un riesgo grave para su habilidad.

**Formación del catastro.** Integrar la información de los registros catastrales.

**Fraccionamiento.** La división de un terreno en lotes, siempre que para ello se establezcan una o más vías públicas.

**Jardín.** La superficie de terreno destinada al cultivo de plantas de ornato o áreas verdes.

**Manzana.** La superficie de terreno delimitada por vía pública.

**Perímetro suburbano.** El límite de la zona suburbana, delimitado por la autoridad de catastro del Estado.

**Perímetro urbano.** El límite de la zona urbana, determinado por la autoridad de catastro del gobierno del estado.

### **Predio**

- a) El terreno, con o sin construcciones, cuyos linderos forman un perímetro.
- b) El lote en que se divide un terreno con motivo de un fraccionamiento.
- c) La fracción de un condominio legalmente construido.

**Predio baldío.** El urbano que no tenga construcciones permanente.

**Predio construido.** El que tenga construcciones permanente.

**Predio rústico.** El que está localizado en la zona rústica o rural.

**Predio suburbano.** El que está localizado en la zona suburbana.

**Predio urbano.** El que está localizado dentro del perímetro urbano o el fundo legal de las poblaciones.

**Propiedad raíz.** Los bienes inmuebles localizados en el territorio del estado o municipios.

**Región.** El área en que se divide la zona urbana de acuerdo a sus características geográficas o socioeconómicas.

**Registro catastrales.** Los documentos gráficos o escritos que constituyen el catastro y que identifican las características de los bienes inmuebles.

**Actualización de avalúo.** La revisión y determinación de los valores catastrales

que le correspondan a cada predio, por alguna de las causas que se establezcan en la ley, sin variar los valores unitarios.

**Ubicación.** La localización del predio, de acuerdo a su nomenclatura y número oficial.

**Vía pública.** La superficie de terreno para uso común, destinada al tránsito, aun aquella que se encuentre invadida.

**Valor catastral.** El que determina la autoridad de catastro para terrenos y construcciones, conforme lo establecido en la ley y que sirve de base para la valuación definitiva de los predios.

**Valuación.** La determinación del valor catastral de los predios conforme al procedimiento establecido por la ley.

**Zona.** Extensión de terreno que forma una división administrativa.

**Zona rústica.** La que no está localizada dentro de las zonas urbanas o suburbanas.

**Zona urbana.** La que constituye una unidad física, que cuenta con los servicios públicos indispensables y que se localiza dentro del perímetro urbano o el fundo legal de las poblaciones, con potencialidad de convertirse en zona urbana.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica. *Desarrollo Urbano. Glosario Básico de Términos de Desarrollo urbano de la A a la Z.* 1995.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. El catastro es un censo que nos permite conocer los bienes inmuebles asentados en el Distrito Federal, registrar los datos exactos relativos a sus características, determinar su valor y conocer la situación jurídica de los mismos respecto a sus propietarios.

SEGUNDA. En el Distrito Federal hace falta un catastro multifinalitario, el cual ayudaría al Gobierno del Distrito Federal a tener una coordinación total con el Registro Público de la Propiedad, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, delegaciones políticas, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Historia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras instituciones.

TERCERA. El fin principal por el que se crearon las Administraciones Tributarias, (simplificación administrativa), ha dejado de llevarse a cabo, ya que en la actualidad los trámites de empadronamiento ya no se realizan en éstas, sino en las oficinas centrales.

CUARTA. Se requiere de mayores recursos financieros para invertir en la adquisición de equipo de cómputo de fácil acceso, el cual se encuentre conectado a la oficialía de partes para la mejor atención de servicios al contribuyente.

QUINTA. Se requiere la capacitación de personal en técnicas de medición y fotometría (perito valuador) para no modificar de manera inadecuada la base catastral y esto cause la evasión fiscal, ya que la mayoría de las veces no esta de acuerdo con el impuesto que le fue tasado.

SEXTA. Se requiere realizar con mayor eficiencia, eficacia y transparencia los levantamientos topográficos, además de realizarlos con un mejor control, para que de este modo se evite la corrupción.

SÉPTIMA. Lo deseable es que cuando se realiza una visualización, la Tesorería tenga la obligación de notificarle al contribuyente algún movimiento que sufra su padrón catastral mostrando el avalúo que se le practico.

OCTAVA. Es de gran importancia realizar una actualización del catastro con mayor frecuencia debido al crecimiento urbano descontrolado, que es causado fundamentalmente por la migración de los Estados hacia el Distrito Federal.

NOVENA. Dar mayor seguimiento a las nuevas construcciones en cuanto las características y poder determinar el impuesto predial que les corresponde.

DÉCIMA. Cuando un contribuyente desee poner a su nombre un predio recién adquirido se le debería practicar un avalúo para ratificar que ha venido causando su impuesto de manera correcta

UNDÉCIMA. Obligar al contribuyente a dar aviso de cualquier modificación que realice sobre la construcción, a través de multas y suspensiones, ya que dichas modificaciones alteran la base gravable para su impuesto predial.

DUODÉCIMA. Reducir los tiempos en la inscripción al Registro Público de la Propiedad con el fin de mantener un padrón de contribuyentes cautivos más eficaz y confiable.

DÉCIMOTERCERA. En relación a fusiones y subdivisiones a las que hace referencia el artículo 209 del Código Financiero del Distrito Federal, se debería buscar un vínculo de información para determinar con exactitud el origen de las obligaciones y mantener los padrones catastrales actualizados y de esta manera llevar un control más exacto de las obligaciones de los contribuyentes, y así mantener su seguimiento por medio de requerimientos.

DÉCIMOCUARTA. Se debería elaborar un levantamiento de manera masiva para tener reportados a la totalidad de los predios dentro del Distrito Federal, que a su vez incluya a todos para dar cumplimiento al artículo. 148 del Código Financiero del Distrito Federal, por medio de levantamientos catastrales aéreos, fotometría, y visitas domiciliarias., no importando que las boletas emitan dirigidas al propietario o poseedor, ya que las boletas prediales no prejuzgan el derecho a la propiedad puesto que los datos catastrales, solo producen efectos fiscales o catastrales.

DÉCIMOQUINTA. Se debe realizar una mayor difusión que fomente el pago del impuesto predial, a la vez que los cálculos sean menos complicados y subjetivos, pues éste se efectúa según el uso, el tipo (niveles), y las clases las cuales son difíciles de determinar y sólo lo pueden llevar a cabo personas especializadas como peritos valuadores, dejando este rubro un tanto subjetivo y variable por medio de criterios distintos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ♦ BLANCHUT T.J. VILLASANA, Alberto. *Catastro*. Comité de Mapas y Levantamientos Urbanos y a Escala Grande del Instituto Panamericano de Historia. México D.F., 1993.
- ♦ CHAVOLLA CONTRERAS, Guillermo. *Memorias de las Jornadas Técnicas del Catastro*. Tesorería del Distrito Federal. México D.F., 1997.
- ♦ DIRECCION GENERAL DE REORDENAMIENTO URBANO Y PROTECCION ECOLOGICA, *Desarrollo Urbano. Glosario Básico de términos de Desarrollo Urbano de la A a la Z*. Departamento del Distrito Federal. México D.F., 1995.
- ♦ GARZA VILLAREAL, Gustavo. *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México D.F., 1996.
- ♦ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C. *Manual de levantamientos catastrales*. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. México, D.F., 1989.
- ♦ LARA SAENZ, Leoncio. *Proceso de la investigación jurídica*. Universidad Autónoma de México. Instituto de investigaciones jurídicas. México D.F., 1991.
- ♦ NORIEGA B.V., Pablo. *Códice de Santa María Asunción, ejemplo de sistema catastral de origen prehispánico, en vértices*. INEGI. Aguascalientes, México, 1993.
- ♦ SANTANA LOZA, Salvador *Aspectos Hacendarias de la reciente reforma al art. 115 y acciones necesarias para su implementación*. Ponencia presentada por el Lic. Santana Loza Salvador. Oaxaca, México, 2000.
- ♦ SECRETARIA DE FINANZAS DEL D.F. *Antecedentes Históricos del Impuesto Predial*. Tesorería del D.F. México, D.F. 1997.
- ♦ SECRETARIA DE FINANZAS DEL D.F. *Marco Jurídico del Impuesto Predial*. Tesorería del D.F. México, D.F. 1997.
- ♦ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL D.F., TESORERÍA DEL D. F. *100 Años del catastro del Distrito Federal*, México, D. F., 1997.
- ♦ SECRETARIA DE PLANEACION Y EVALUACION. SUBTESORERIA DE CATASTRO Y PADRON TERRITORIAL. *Proyecto de modernización catastral*.

Secretaría de planeación y evaluación. Subtesorería de Catastro y padrón territorial. México, 1999.

- ♦ SEDAS ORTEGA, Cecilia. *El Catastro análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias*. Indetec. 2000
- ♦ VEGA VARGAS, Fernando Ramiro. *¿Legalidad del Impuesto Predial? Tax*. México D.F., 2001.
- ♦ *Código Financiero del Distrito Federal*. Porrúa. México, D.F. 2007.
- ♦ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa. México, D.F. 2007
- ♦ *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Porrúa. México, D.F. 2007.
- ♦ *Manual de procedimiento de movimientos al archivo catastral*. Tesorería del D.F. México, 2007.
- ♦ [www.indaabin.gob.mx/glosario\\_terminos/glosario\\_c.htm](http://www.indaabin.gob.mx/glosario_terminos/glosario_c.htm)