

# El Catastro e Inmuebles informales en municipios de Sinaloa, México. *Informal properties in municipalities of Sinaloa, Mexico.*

*Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza<sup>1</sup>*

Recibido: 16 de agosto de 2018 Aceptado: 12 de diciembre de 2018

## RESUMEN

Los inmuebles informales son un problema para sus usufructuarios, al no poseer títulos de propiedad. El objetivo de este artículo fue comprobar que en los municipios de Sinaloa, donde los padrones municipales de propiedades tienen una gran cantidad de inmuebles sin clasificar, se violan reglas institucionales al no poder gestionar títulos de propiedad que les permitan acreditarse como dueños, además de limitar la recaudación de impuestos locales para las haciendas públicas municipales. La evidencia empírica demostró la existencia de un elevado porcentaje de inmuebles que no están clasificados en el padrón de contribuyentes y la potencialidad de contribuciones al suelo que no se están aprovechando; se tiene una gran cantidad de terrenos informales, sin seguridad jurídica para los contribuyentes, por lo que es necesario diseñar un programa de política pública local que mejore el desempeño de los catastros municipales de esta entidad federativa.

**Palabras clave:** Informalidad, catastro, impuestos locales.

## ABSTRACT

Informal buildings are a problem for their usufructuaries, as they do not have property titles. The objective of this article was to verify that in the municipalities of Sinaloa, where the municipal registers of properties have a large amount of ungraded properties, institutional rules are violated because they can not manage property titles that allow them to be accredited as owners, besides limiting the collection of local taxes for municipal public finances. The empirical evidence demonstrated the existence of a high percentage of properties that are not classified in the taxpayer registry and the potential of contributions to the land that are not being used; there is a lot of informal land, without legal security for taxpayers, so it is necessary to design a local public policy program that improves the performance of the municipal cadastres of this state.

**Keywords:** Informality, cadastre, local taxes.

**Clasificación JEL:** H76, K11

<sup>1</sup> Dr. en Ciencias Sociales, profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, donde imparte el seminario de finanzas públicas en posgrado de Facultad de Contabilidad y Administración. Mail: [nicozul@uas.edu.mx](mailto:nicozul@uas.edu.mx). Teléfono 6871393224

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo se ha organizado en cinco secciones. En la sección I, introducción, se hace una breve cita sobre la administración de las propiedades inmuebles por parte de los gobiernos locales en Estados Unidos, Latinoamérica y México, además de señalarse el problema, la hipótesis y los objetivos del objeto de estudio del presente trabajo; la sección II aborda el marco conceptual, describiendo en que consiste la informalidad de los inmuebles y las externalidades que se generan en la emisión de títulos de propiedad, así como en la tributación local. Las características del método para abordar el objeto de estudio se describe en la Sección III. En la parte IV se muestra la evidencia empírica. La parte V comprende las conclusiones.

La gran cantidad de inmuebles informales y el retraso en su clasificación, tanto en el medio urbano como rural, es un problema tanto para la gestión de las haciendas públicas municipales sinaloenses como para los usufructuarios que no poseen títulos de propiedad. Desde luego, esta irregularidad se presenta no solo en México, sino en general en América Latina. En esta parte del continente, como en la mayoría de las naciones del mundo, “los catastros fueron estructurados con fines tributarios...para determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto.” (Erba, 2007:13)

Por ello, una gran cantidad de inmuebles en Latinoamérica están en la informalidad. En cambio en algunas ciudades de Estados Unidos, como Chicago, cuentan con información actualizada de los inmuebles, esto a través del Libro Azul de Valores del Suelo (Land Values Blue Book of Chicago), que cubre la ciudad y gran parte del condado suburbano de Cook con una serie de 300 mapas, cada uno impreso en una página del libro. A la ciudad propiamente dicha se le dedican 160 mapas individuales con un impresionante nivel de detalle ( Ahlfeldt y McMillen, 2014:19). En cambio, en Latinoamérica el uso del suelo tiene “vastas regiones deshabitadas y crecimiento urbano desordenado” (Erba, 2016:2).

Para el caso de nuestro país, Jiménez (2014:89), dice que “la gran mayoría de las ciudades en México...se han expandido sobre suelo de origen informal. Aguascalientes es la excepción, pues muestra que, a pesar del rápido crecimiento poblacional, fue posible ofrecer suelo formal sin cambiar los límites estructurales impuestos por la escasez de recursos del sector público y de la población”. Así, la experiencia de esta entidad federativa da la pauta para explorar la ruta que ha seguido el padrón de inmuebles, su registro y clasificación en los cuatro principales municipios del estado de Sinaloa y, con ello, evidenciar la problemática de la cantidad de propiedades informales, las cuales carecen de seguridad jurídica para quienes las usufructúan, además de no tributar a las haciendas públicas municipales.

De esta manera, la informalidad de las propiedades inmuebles presenta problemas como el hecho de que los usufructuarios de dichos bienes no

poseen títulos de propiedad, no son fiscalmente responsables de liquidar la facturación (si es que existe) de impuestos locales y, por lo tanto, merma los ingresos públicos de los gobiernos municipales. Esto conlleva a plantear las hipótesis de trabajo. La primera afirma que la adquisición de bienes inmuebles informales (con o sin construcción) impacta negativamente sobre las reglas institucionales, ya que las personas no pueden gestionar títulos de propiedad que les permita acreditarse como dueños. Un segundo supuesto considera que a las personas que no poseen títulos de propiedad les resulta más fácil evadir el pago de impuestos locales como el predial y el de traslado de inmuebles, lo cual empobrece a las haciendas públicas locales al limitar su presupuesto.

Entre los objetivos de este artículo pueden mencionarse el comprobar que en los municipios donde se practica la adquisición de bienes inmuebles informales (con y sin construcción) se violan las reglas institucionales impactando desfavorablemente la gestión de títulos de propiedad que les permitan acreditarse como dueños. Un objetivo adicional es evidenciar que a los propietarios de aquellos inmuebles que no cuentan con títulos de propiedad les resulta más fácil evitar el pago del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles, limitando el presupuesto de los gobiernos municipales.

## II. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO.

La desigualdad del ingreso de las personas en países en desarrollo, como México, es uno de los factores por los cuales estas no pueden acceder a la adquisición de casas en mercados formales. A este respecto, De soto (2005: 10) dice que “tienen casas pero no títulos...negocios pero no escrituras de constitución ni acciones que permitan a sus activos llevar una vida paralela en el mundo del capital.” Por su parte, Duhau y Cruz (2006: 9) mencionan que “una compraventa irregular del suelo... constituye la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado regular del suelo.”

En tal sentido Fernández, (2002:4), al referirse a los inmuebles informales, afirma que “la seguridad de la tenencia, y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales”. Por lo que Calderón (1999: 16), señala que la informalidad se manifiesta en “acciones de agentes económicos que no se adhieren a las reglas institucionales”. Smollka y Mullahy (2010), sostienen que las familias marginadas con bajos sueldos que practican “ocupaciones en las afueras de la Ciudad de México, son prácticamente iguales a las de los alrededores de São Paulo y otras megaciudades”. Desde luego, estas prácticas demandan más servicios públicos e infraestructura para los gobiernos locales pero sin financiamiento.

El mismo Smolka (2003) agrega que “el precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de la tierra”. Por su parte, Duhau y

Cruz (2006:423), respecto al bajo cumplimiento de los reglamentos de urbanización, aseveran que “la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos, impide la planeación y asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana y tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos”.

La adquisición de terrenos (edificados o no) formales e informales es un asunto crucial para el patrimonio de las familias. En referencia a ello, Azuela (1999:90) ha mencionado que “la carencia de estos títulos... es lo que normalmente da lugar a que una colonia se califique como irregular”. Aquí es donde es necesaria la existencia de un buen catastro.

## **El Catastro**

Para los ciudadanos comunes el catastro puede ser la dependencia gubernamental donde están registradas las propiedades, sean estas edificaciones y/o suelo. Asimismo, hay una visión muy limitada de pensar que su utilidad es solo con propósitos fiscales. El catastro para Erba y Piumetto (2016:6) “se remonta a 1511, con la creación del Consejo de las Indias”. Desde una concepción institucional, para México, el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2018), lo considera como el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país.

La Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2018) lo define como censo y padrón estadístico de las fincas urbanas y rústicas. Aunque hay que mencionar que, en sus antecedentes, el catastro nació con fines fiscales por lo que su apoyo ha sido base, principalmente, para el impuesto más longevo en el mundo, el predial.

Una concepción más avanzada del catastro es la de Erba y Piumetto (2014, 133-134), quienes plantean que en los países latinoamericanos debe implantarse el Catastro Territorial Multifinanciado (CTM), ya que los datos económicos, jurídicos, físico-espaciales, sociales y ambientales que administra son esenciales para monitorear el crecimiento de las ciudades, definir estrategias de financiamiento urbano, y analizar el impacto de las intervenciones, antes y después de que sean implementadas.

## **Suelo y tributación local**

Investigar temas de hacienda pública local, como el caso del registro y clasificación de inmuebles en el padrón catastral, permite conocer los avances o retrocesos de retroalimentar las decisiones sobre usos del suelo y tributación que administran los gobiernos municipales. Para Rosen (2008, p.4) “los hacendistas no se limitan a analizar los efectos de las actividades de imposición y de gasto del Estado, sino que también estudian cómo deben ser estas”.

Aunado a lo anterior, para Stiglitz (2000, pp. 11-12) “todos nosotros pagamos impuestos al Estado sobre las ventas, la gasolina...sobre el patrimonio... los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupa de nuestro alcantarillado y el agua es suministrada por empresas públicas”. Para el trabajo sobre padrón catastral municipal aquí realizado, es un problema que recae en el campo de los impuestos al patrimonio de las personas, es un debate permanente para los tomadores de decisiones de las haciendas públicas locales, pero no deja de ser una decisión que se toma en la arena política.

Las actividades realizadas en una hacienda pública local, (Bojanic, 2018, p.82) deben fortalecerse a través de la capacidad institucional de los niveles subnacionales de gobierno y los mecanismos de coordinación que existen entre ellos. Esto puede coadyuvar a concretar resultados positivos tanto en la administración del registro de propiedades en el padrón catastral como en el incremento de los ingresos derivados del cobro de impuestos sobre dichos inmuebles.

Aunado a lo anterior, para Rosen (2008, p. 523) la cuota individual del impuesto a la propiedad “es el producto del tipo impositivo por el valor catastral de la propiedad”. Por su parte Stiglitz (2000, p. 679) dice que “en el caso de muchos tipos de propiedad, no existe un mercado bien desarrollado y se realizan tan pocas transacciones que resulta difícil saber cuál es el valor actual de un inmueble”.

Para UNHABITAT (2011, p. 21) La falta de registro formal puede surgir por una variedad de razones relacionadas con la historia y las políticas locales. Por ello, el asunto de la administración del catastro no deja de ser un asunto político. Para el presente caso de estudio, se considera que deben tomarse en cuenta estos elementos señalados por UNHABITAT, a efecto de instrumentar un programa donde puedan registrarse todas las propiedades urbanas y rurales, tarea que está a cargo del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (ICES).

A este respecto, para mantener actualizados los catastros destacan los programas de autodeclaración y los observatorios de valores (Erba y Piu-metto, 2016, p.40). Los observatorios de edificios pueden controlar e identificar construcciones no declaradas que no se encuentran en los mapas ni en las bases de datos catastrales.

Los observatorios pueden ser creados por los gobiernos municipales y estatales de Sinaloa, para lo cual podrán apoyarse en asociaciones de ingenieros o colegios de arquitectos o en centros de estudios de universidades que puedan interesarse en este tipo de investigaciones.

### **El marco normativo**

La Constitución Política Nacional (2014, p.70), fracción IV del artículo 115, establece que “los Municipios administrarán libremente su hacienda... y en

todo caso percibirán las contribuciones... que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria”. A este respecto, el primer antecedente para regular los bienes inmuebles en México, fue el Estado de Morelos en el año de 1880, donde se emitieron las primeras leyes en la materia, seguido por Puebla, Oaxaca, Chiapas y Distrito Federal. Durante la primera mitad del siglo XX la mayoría de los estados (21) publicaron sus legislaciones catastrales. De las seis entidades restantes, el estado de Hidalgo fue el último en publicar su ley catastral en el año de 1991 (INEGI, 2011).

En Sinaloa el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (ICES) nació en 1915 (decreto 100 del 16 de octubre de ese año). La normatividad local inicia con el artículo seis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa (2018), el cual establece que “son obligaciones del sinaloense inscribirse en el catastro municipal, manifestando la propiedad que tenga, y la industria, profesión o trabajo de que subsista”. De esta forma, fue en el año de 1930 (decreto 212 del 23 abril), cuando se crea la Ley Catastral del Estado de Sinaloa (LCES), conformada por seis capítulos, los cuales contemplaban la temática de catastro, autoridades, valuación, comisiones catastrales, recurso de revisión, sanciones y disposiciones generales.

Según la ley, la LCES (2016, p.2), en su artículo cuarto, menciona que “todos los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado de Sinaloa, deberán estar inscritos en el catastro, incluyendo los bienes inmuebles de ejidatarios o comuneros y los de propiedad de los municipios, Estado y Federación”; mientras que el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de Hacienda Municipal de Sinaloa (2016, p.1) dicta que “los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al H. Congreso del Estado de Sinaloa, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

### III. MÉTODO

El objeto de estudio fueron cuatro municipios. Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, localizados en el Estado de Sinaloa. Esta entidad federativa, de acuerdo a los informes oficiales, tiene una población del 2.5 por ciento y su territorio 2.93 por ciento, respecto a la cifra total del país (Cuéntame, INEGI, 2016). Asimismo, el sector económico que más aporta al PIB es el comercio. De acuerdo con la encuesta intercensal 2015, en la región viven 2 millones 966 mil 321 personas. En el municipio de Culiacán vive el 30.5 por ciento de la población sinaloense, es decir, 905 mil 265 habitantes, mientras que en San Ignacio radica apenas el 0.7 por ciento, o sea, 21 mil 442 personas. Después de Culiacán se encuentran Mazatlán, Ahome y Guasave con el 16.9, 15.1 y 10 por ciento, respectivamente. En General, del total de la población, el 73 por

ciento se considera urbana y el 27 por ciento rural<sup>2</sup>.

Para la elaboración de este artículo fue necesario apoyarse en metodología cualitativa, como los instrumentos de investigación documental y bibliográfica, a través de la cual se obtienen indicadores sobre la evolución del padrón catastral de los cuatro municipios en estudio. En un primer momento se hizo una revisión teórica sobre los conceptos de informalidad, catastro e impuestos locales así como el marco normativo que regulan las actividades del registro de las propiedades en los municipios de Sinaloa. Posteriormente se procedió a solicitar datos y a consultar documentos ante el ICES, entre ellos el padrón catastral de los cuatro principales gobiernos municipales de Sinaloa (Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán).

En la literatura aquí consultada, para propósito de este trabajo, el común denominador es que esta contribución fiscal es considerada como la principal fuente de ingresos propios de los gobiernos locales<sup>3</sup> en el mundo. De esta forma, en el siguiente apartado de evidencia empírica se expone el número de propiedades que tiene cada municipio al año 2017, cuántas de ellas están exentas, su clasificación por sector residencial, industrial y comercial.

#### IV. EVIDENCIA EMPÍRICA

Estudiar la ruta de los padrones catastrales de los cuatro principales municipios de esta entidad federativa resulta importante para conocer cómo están administrándose. El obtener datos como el número de terrenos informales que no están incorporados en el padrón de contribuyentes, es una variable que afecta la recaudación de ingresos provenientes por el cobro de impuestos y derechos locales sobre el uso del suelo.

Cabe resaltar que el valor fiscal<sup>4</sup> de los bienes inmuebles es el punto de referencia a través del cual se calcula el monto del impuesto predial que deben pagar los propietarios o usufructuarios de las citadas propiedades. Los administradores del padrón catastral de los cuatro municipios en estudio, saben de antemano que hay un gran vínculo entre los valores catastrales o valores de mercado y la forma de calcular el citado tributo, que se refleja en la recaudación de esta importante fuente de ingresos.

En referencia a los inmuebles registrados en el padrón del catastro de los cuatro municipios en estudio, cada año, en apego a la LCES y de su reglamento, el ICES lleva a cabo el estudio técnico para determinar valores del suelo y las construcciones tomando criterios como modificaciones en construcciones existentes, nuevas construcciones y cambios físicos que influyen en el valor. Desde luego, se toman datos como población, nivel socioeconómico, calidad de la infraestructura y equipamiento urbano.

---

2 De acuerdo al INEGI, la población es urbana donde viven más de 2500 personas y rural cuando poseen menos de 2500 (Cuentame,2016)

3 El concepto de gobiernos locales aquí se referirá al nivel de gobierno municipal o su equivalente en los diferentes países del mundo.

4 En esta investigación, cuando se haga referencia a los conceptos de valor fiscal de las propiedades, valor catastral o valor de mercado se entenderán como sinónimo.

El catastro en Sinaloa tiene su origen el año de 1915. Por otra parte, en esta entidad federativa, a partir de 1988, el impuesto predial se clasificó en urbano y rústico. En ese año se hizo un diagnóstico detectando que los predios del sector rural destinados a las actividades agrícola, ganadera, acuícola, avícola y porcícola no estaban pagando este impuesto sobre el valor de la tierra. De esta forma, los tomadores de decisiones de la política fiscal estatal acordaron llamarlo impuesto predial rústico para diferenciarlo del convencional predial que se viene pagando en las zonas urbanas de acuerdo al valor fiscal compuesto por terreno más construcciones.

Al crearse el citado impuesto predial rústico, el entonces gobernador Francisco Labastida (1988:60-61) mencionó que “el poder legislativo ha planteado una reforma fiscal que permita elevar los ingresos de los municipios y que se establecerán convenios con los señores presidentes municipales para que el cien por ciento de los recursos que se obtengan con el impuesto rural se destinen a realizar obras e inversiones de carácter social; nada se destinará al pago de la burocracia”.

El trabajo aquí realizado versa, fundamentalmente, sobre el padrón de propiedades sujetas al pago del impuesto a los inmuebles de los cuatro principales municipios de Sinaloa. Administrar eficientemente el padrón de inmuebles puede ayudar a mejorar la tributación de impuestos locales como el predial y el de adquisición de inmuebles, los cuales al año 2017 generaron ingresos del orden de un mil 746 millones de pesos<sup>5</sup> en los municipios de Sinaloa.

Así, el número de predios registrados, en los municipios en estudio, comprende tanto los ubicados en la geografía urbana como en la rural. Por ello, el catastro lo clasifica como predios urbanos y rurales, donde los primeros se caracterizan por estar ubicados en la zona urbana, cuya base gravable, para efectos de pago del impuesto predial, según la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa (LHMES, 2016), es el valor fiscal del inmueble (comprende suelo y construcciones), mientras que las propiedades rurales comprenden las destinadas a la agricultura, ganadería, acuicultura y apicultura, cuya base de cobro es el valor monetario de la producción comercializada.

Para realizar el análisis sobre el padrón de contribuyentes del predial de los cuatro municipios, fue necesario solicitar información ante el Instituto catastral del Estado de Sinaloa (ICES). De acuerdo a las cifras gestionadas ante esta dependencia estatal, al ejercicio fiscal de 2017, los cuatro municipios con mayor población tienen un total de 827 mil 892 predios, de los cuales el 44 por ciento corresponden a la capital sinaloense, Culiacán, seguido por Mazatlán con el 26, Ahome con 21 y, finalmente, Guasave con 9 por ciento (obsérvese tabla 1).

---

5 Consúltense cifras de recaudación en anexos del presente trabajo

**Tabla 1**

Número de inmuebles en el Padrón del Predial al año 2017

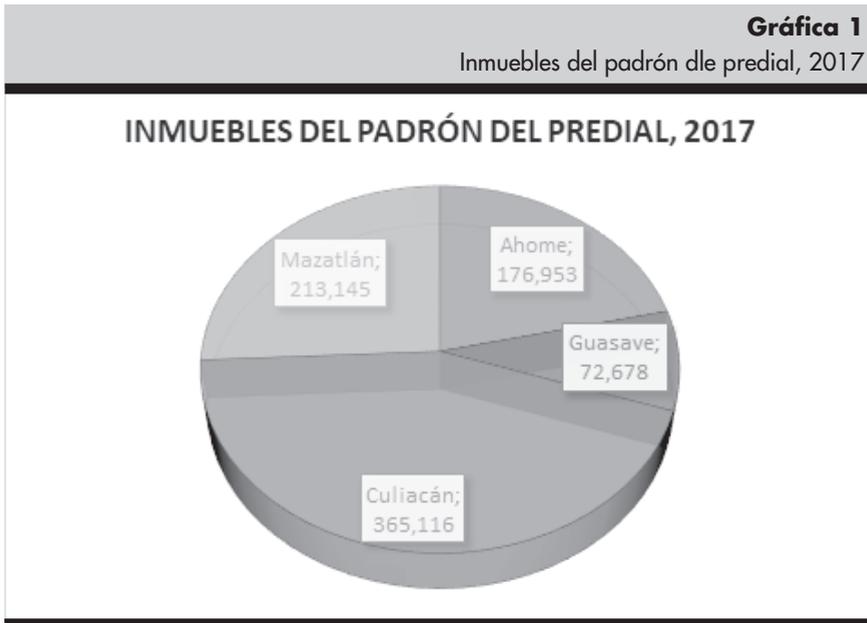
Número de inmuebles en el Padrón del Predial al año 2017		
Municipio	Cantidad	Porcentaje
Ahome	176,953	21%
Guasave	72,678	9%
Culiacán	365,116	44%
Mazatlán	213,145	26%
<b>Total</b>	<b>827,892</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (2017)

Aunado a lo anterior, en la gráfica 1 se muestra que Culiacán es quien tiene registrada la mayoría de las propiedades, las cuales son 365 mil 116, mientras que en el otro extremo está Guasave con 72 mil 678 inmuebles. Cabe mencionar que en el caso del primer municipio, desde el año de 1996, los funcionarios fiscales municipales dieron inicio al primer programa de participación directa en actividades del catastro y no dejaron que solamente fuera el ICES, perteneciente a la Administración Pública Estatal (APE), quien decidiera directamente las políticas de registro, levantamiento y valuación de la tierra y/o sus edificaciones. Sin embargo, cabe resaltar que todavía en este año 2018 la APE, a través del ICES, continúa realizando las principales tareas catastrales del municipio de Culiacán y, desde luego, las de los restantes diecisiete municipios sinaloenses.

Respecto a las propiedades que gozan de beneficios fiscales al cien por ciento, es decir, exentas del pago de este impuesto, los cuatro municipios, de manera conjunta, consideran a 14 mil 719 contribuyentes con este tratamiento especial. Llama la atención el caso de Mazatlán que, a pesar de que el padrón de contribuyentes es más grande que los de Ahome y Guasave, en este caso solo otorga exenciones a 1 mil 263 inmuebles, mientras que los otros dos dan dicho beneficio a 2 mil 106 y 2 mil 505 propiedades, respectivamente.

En la gráfica 2 se aprecia que el 60 por ciento del total de las exenciones de los cuatro municipios corresponden a la capital Sinaloense, Culiacán, seguida por Guasave, Ahome y Mazatlán con 17, 14 y 9 por ciento, respectivamente. Cabe mencionar que las propiedades gubernamentales que están exentas de esta contribución municipal son beneficiarias de servicios públicos como barrido de calles, alumbrado, recolección de basura, drenaje, entre otros. Futuras líneas de investigación deberían considerar la necesidad de hacer una inspección de campo para detectar las características de estos inmuebles y, de ser factible, hacerlos pagar el impuesto predial.



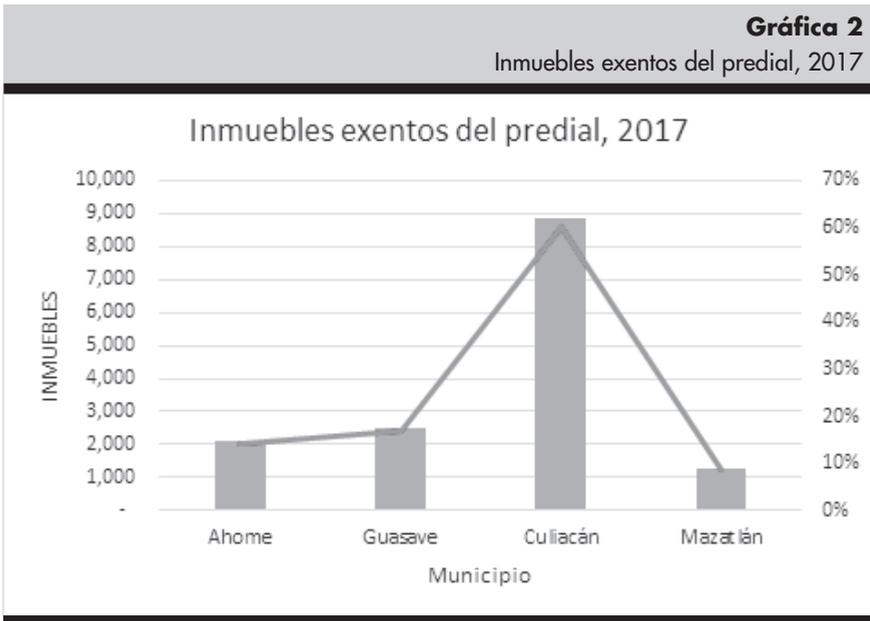
Fuente: elaboración propia en base a datos de tabla 1

**Tabla 2**  
Número de inmuebles exentos del Predial al año 2017

Padrón de inmuebles del predial (2012-2017)				
Año	Ahome	Guasave	Culiacán	Mazatlán
2012	147,039	68,639	325,860	187,640
2013	148,842	69,522	331,842	191,312
2014	150,076	70,128	337,438	194,534
2015	151,744	70,766	342,378	198,416
2016	154,312	71,952	350,000	207,993
2017	176,953	72,678	365,116	213,145

Fuente: elaboración propia en base a información del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (201)

De conformidad a datos del ICES (2014), en estos municipios a poco más de 32 mil propiedades gubernamentales se les otorgó el subsidio sobre el impuesto a la propiedad, por lo que recibieron la *membresía de exentos*. Si a ello se le agrega que los artículos 43 y 44 de la Ley de Hacienda Municipal de Sinaloa (2014) brinda el mismo tratamiento, pero en descuentos del 50 y 40 por ciento a dueños de casa-habitación y propietarios de inmuebles comerciales, respectivamente, esto afecta los presupuestos de gasto de los cuatro gobiernos municipales en estudio.



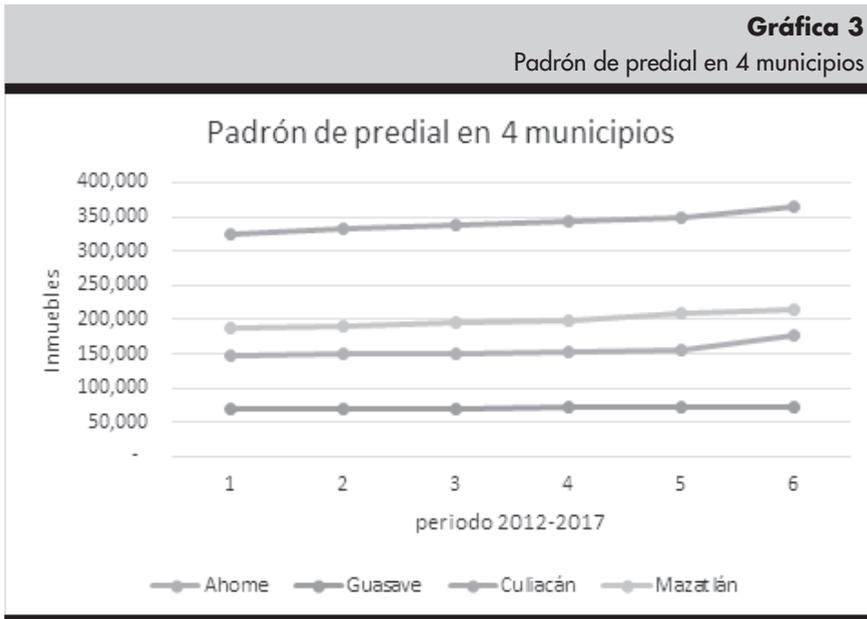
Fuente: elaboración propia en base a datos de tabla 2

**Tabla 3**  
Padrón de inmuebles del predial (2012-2017)

Padrón de inmuebles del predial (2012-2017)				
Año	Ahome	Guasave	Culiacán	Mazatlán
2012	147,039	68,639	325,860	187,640
2013	148,842	69,522	331,842	191,312
2014	150,076	70,128	337,438	194,534
2015	151,744	70,766	342,378	198,416
2016	154,312	71,952	350,000	207,993
2017	176,953	72,678	365,116	213,145

Fuente: elaboración propia en base a información del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (2017)

La gráfica tres inicia con la barra inferior indicando que el municipio de Guasave es el que posee menos propiedades y durante los seis años manifiesta una tendencia lineal, es decir un crecimiento marginal de la cantidad de predios incorporados al padrón de contribuyentes. La línea que le sigue es la correspondiente al municipio de Ahome, la cual muestra un importante crecimiento del número de predios en el año 2017 respecto al 2016, por ello al final la línea toma una ascendencia positiva, ya que se registraron poco más de 22 mil predios.



Fuente: elaboración propia en base a datos de tabla 3

El caso de Mazatlán, que aunque tiene más predios que Ahome, la línea tiene una pendiente similar a la del municipio de Guasave. Por último, la capital sinaloense, Culiacán, es la que posee el mayor número de predios y, en su último año, tiene una pendiente más elevada que Guasave y Mazatlán, pero inferior al municipio de Ahome.

## Discusión

El problema de los cuatro municipios en estudio, particularmente Ahome y Guasave, donde el 30 por ciento del padrón de propiedades inmuebles son informales confirma que comprar estos bienes repercute adversamente sobre las reglas institucionales, ya que las familias no pueden gestionar títulos de propiedad que les permita acreditarse como dueños. Asimismo, se prueba que al permanecer estos inmuebles en la informalidad, a sus usufructuarios les resulta más fácil evitar el pago de impuestos locales como el predial y el de traslado de inmuebles, lo cual daña el presupuesto de las vulnerables haciendas públicas municipales en estudio.

La tenencia de los inmuebles sin acreditar títulos de propiedad afecta no solo el potencial de los impuestos predial y el de adquisición de inmuebles, sino también los costos del reordenamiento urbano y la financiación de infraestructura y servicios públicos demandados por las personas que viven en dichos asentamientos informales. En septiembre del 2018 se evidenció, con las inundaciones registradas en Ahome y Culiacán, que las viviendas más vul-

nerables están donde se construyó sobre terrenos que no estaban aptos para ello. Los residentes de dichas municipalidades deben aprovechar que ahora se practican las sesiones de Cabildos Abiertos (CA), para plantear los retos y dificultades que enfrentan al edificar en predios informales.

Debe instrumentarse un programa de política pública local que mejore el desempeño del catastro para frenar el fraccionamiento de terrenos fuera de la normatividad, pues resulta necesario extirpar esas malas prácticas de comercializar inmuebles informales que, posteriormente, demandan infraestructura y servicios públicos mediante presión hacia las vulnerables finanzas públicas de los municipios.

## V. CONCLUSIONES

Las necesidades de la zona urbana y del medio rural de estos cuatro municipios no son iguales, sus problemas son diferentes y las soluciones también, más allá de las recetas tradicionales que hoy se plantean. Sin embargo, es necesario mantener actualizado el catastro, no solo por fines fiscales sino extrafiscales, es decir, ordenar el territorio y ofertar bienes **públicos que permitan atraer**, no solo a personas para que vivan en estos lugares, sino que aterricen más inversiones generadoras de empleos formales.

Por otra parte, es necesario crear reservas territoriales mediante las cuales los gobiernos municipales puedan ofertar suelo servido de infraestructura y servicios públicos y, desde luego, que puedan emitirse títulos de propiedad jurídica para quienes tengan interés de adquirir inmuebles ya sea para inversiones en giros comerciales o industriales. Para ello es necesario que los gobiernos municipales se involucren más en la gestión y administración del suelo. Aquí surge un cuestionamiento ¿Pueden los gobiernos municipios atender con eficiencia y eficacia las demandas ciudadanas por un catastro no solo con fines fiscales sino extrafiscales?

Ahondando en el asunto de la gestión del padrón del predial, para trabajos futuros, será necesario hacer una revisión de las competencias que tiene el municipio en materia de catastro y priorizar cuales puede atender conforme a sus capacidades técnicas e institucionales. Por ejemplo, puede cuestionarse ¿Es más eficiente la administración del catastro por parte del gobierno del estado que la de los cuatro municipios en estudio?

Asimismo, se requiere de racionalizar las estructuras organizativas de las delegaciones del catastro en los municipios y, desde luego, promocionar el servicio civil de carrera para el personal que labora en dicha esfera del gobierno municipal y/o estatal. Los cuatro gobiernos municipales en estudio deberán involucrarse más en las actividades operativas del catastro, a través de su dirección de planeación urbana, lo cual podría coadyuvar a incrementar el número de inmuebles registrados en el padrón del catastro, promocionar la seguridad jurídica de las propiedades, actualizar más frecuentemente el valor

de las fincas, entre otras. Estas últimas actividades mencionadas pueden ser objeto de estudio de futuras investigaciones sobre la administración del suelo en las municipalidades.

### ¿Qué hacer en el futuro?

- Lograr la seguridad jurídica para que la propiedad inmobiliaria y mercantil coadyuve en la promoción de inversiones y en el desarrollo económico local en los municipios. Asimismo, innovar los servicios que presta el ICES, tratando de crear nuevos productos y servicios que la sociedad y el estado requieran.
- Promover el proyecto de nacimiento del servicio profesional de carrera para los empleados de los municipios de Sinaloa, cuyo propósito sea contar con personal técnico capacitado en las dependencias hacendarias, catastrales, registrales, de obras públicas y de desarrollo económico.
- Mejorar la administración del padrón del catastro para generar más ingresos provenientes del impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y el cobro del derecho por administrar el suelo urbano, como son los derechos por construcción, cobro por plusvalía entre otros, que permitan financiar el gasto local que realizan los municipios en la prestación de los servicios públicos. Integrar y mantener actualizado y certificado el inventario de suelo urbano y rural (padrón cartográfico y alfanumérico) de los municipios en estudio.
- En los municipios de Sinaloa deben implementarse políticas que regularicen los usos de la tierra y, desde luego, otorgar certeza jurídica a las propiedades. Con ello se tendrían beneficios como la seguridad contra el desalojo, incentivos para quienes deseen poner negocios o terminar de construir su vivienda, facilidades para solicitar financiamiento bancario e introducción de servicios como agua, drenaje y electricidad que demandan los sinaloenses.

### REFERENCIAS

- Ahlfeldt Gabriel M. y Daniel P. McMillen (Abril, 2014). Valores del Suelo en Chicago, 1913-2010. Revista Lines Land. Lincoln Institute of Land Policy.
- Azuela, A. (1999), La ciudad, la propiedad privada y el derecho. México: Centro de Estudios
- Bojanic Antonio N. (2018), el efecto de la descentralización fiscal sobre el crecimiento, la inflación y la desigualdad en América. Revista de la CEPAL No. 124, Santiago de Chile.
- Calderón Cockburn, J. (1999), Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Reporte de In-

- investigación LP99Z16 del Lincoln Institute of Land Policy. Artículo disponible en línea en [www.lincolninst.edu/pubs/dl/736\\_calderon\\_99b.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/736_calderon_99b.pdf), 26 de Enero de 2008.
- Catastro Estatal y Municipal (2011). Diagnóstico del marco legal catastral, INEGI, Consultado el 17 de mayo de 2018 en <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/default.aspx>
- De Soto, H. (2005), *El Misterio del capital*. México: Editorial Diana.
- Duhau, E. y Cruz, M. (2006), “Suelo para vivienda” en *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, Coordinadores René Coulomb y Martha Schteingart. México: Cámara de Diputados, UAM-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa.
- Erba Diego Alfonso (2007). *Catastro Territorial Multifinanciado*. Lincoln Institute of Land Policy
- Erba Diego Alfonso y Mario Andrés Piumnetto, (2014). *Catastro Territorial Multifinanciado*. En Smolka Martim O y Fernanda Furtado. *Instrumentos notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy
- \_\_\_\_\_ (2016). *Para leer el Suelo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy
- Fernandes, E. (2002), “La influencia de El Misterio del Capital de Hernado de Soto”. *Land Lines* Vol. 14 Num. 1, Lincoln Institute of Land Policy. Artículo en línea disponible en [www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=760](http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=760). 26 de Enero de 2008
- Constitución Política del Estado de Sinaloa (2018), decreto No. 391, periódico oficial 391, Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), Diario Oficial de la Federación, consultado en [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (1988) Revista No. 52, diciembre.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Cuentame 2016, Encuesta intercensal 2015, consultado en <http://cuentame.inegi.org.mx/>, el 20 de noviembre de 2016
- Ley de Catastro del Estado de Sinaloa (2016), decreto No. 216, periódico oficial 158, Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa (2016).l Decreto No. 562, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. No. 077 del 24 de junio
- Real Academia de la Lengua Española (2018). *Diccionario de la Lengua Española*. Catastro. Sitio web: <http://dle.rae.es/?w=catastro>
- Rosen Harvey (2008). *Hacienda Pública*, Octava Edición, Mc Graw Hill, Madrid.

- Stiglitz Joseph E. (2000). La Economía del Sector Público. Tercera Edición. Antonio Bosch Editor. Barcelona
- Smolka Martim y Laura Mullahy (2010). Perspectivas Urbanas. Lincoln Institute of Land Policy
- Smolka Martim (2003) Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Lincoln Institute of Land Policy
- UNHABITAT (2011), Land and Property Tax: a Policy Guide. United Nations Human Settlements Programme. Global Land Tool Network. Kenya

## Anexos

<b>Anexo 1</b>			
Ingresos por Predial y Adquisición de Inmuebles en Sinaloa			
Ingresos por concepto de Impuestos Predial y Adquisición de Inmuebles 2008-2017 en Sinaloa (pesos)			
Año	I. Predial	I. Inmuebles	Total
2008	588,682,477.00	388,738,951.00	977,423,436.00
2009	639,497,385.00	352,386,798.00	991,886,192.00
2010	657,729,035.00	316,660,286.00	974,391,331.00
2011	869,440,265.00	354,667,327.00	1,224,109,603.00
2012	846,589,500.00	340,707,951.00	1,187,299,463.00
2013	884,995,948.00	239,827,405.00	1,124,825,366.00
2014	1,171,619,827.00	389,729,067.00	1,561,350,908.00
2015	1,016,478,182.00	389,294,328.00	1,405,774,525.00
2016	1,094,387,777.00	501,674,135.00	1,596,063,928.00
2017	1,232,428,395.00	514,180,901.00	1,746,611,313.00

Fuente: INEGI, Sistema interactivo de datos, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, consultado 9 octubre 2018

<b>Anexo 2</b>				
Propiedades Residenciales e Informales de los Municipios en Estudio				
Porcentaje de propiedades residenciales e Informales respecto al Padrón Total, 2017				
Municipio	Inmuebles Residenciales	Porcentaje del Padrón	Inmuebles Informales	Porcentaje del padrón
Ahome	118,195.00	67%	52,385.00	30%
Guasave	49,263.00	68%	21,778.00	30%
Culiacán	335,478.00	92%	9,300.00	3%
Mazatlán	168,845.00	79%	36,660.00	17%

Fuente: elaboración propia en base a información del Instituto Catastral del Estado de Sinaloa (2017)