



NORMATIVA Y ESTÁNDARES QUE SE UTILIZAN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS EN MÉXICO

Información de los autores:

Teresa Estela Gutiérrez Padilla
Instituto Nacional de Estadística y Geografía,
estela.gutierrez@inegi.org.mx
Tel.: +52-449-910-5300 extensión 2974 y 2975
México

RESUMEN

Actualmente en México, la actividad catastral es responsabilidad de diferentes instituciones, motivo por el cual, esto conlleva a contar con información elaborada bajo diferentes criterios, que atiende necesidades particulares y que derivado de ello, se complica su integración.

Por otro lado, una de las tareas destacables que actualmente realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es la conformación de la Infraestructura de Datos Espaciales en México (IDEMex), para ello, se han llevado a cabo avances significativos en los diferentes componentes que la conforman, entre ellos los relacionados con el tema catastral, por ejemplo lo concerniente a establecer un marco regulatorio que permita estandarizar a nivel nacional la información sobre este tema.

Para ello se han elaborado una serie de documentos base que coadyuve a que la información pueda ser compartida, cumpla con mayor calidad, esté estructurada, organizada y sea homogénea. Lo que propicia que sirva para múltiples propósitos, tales como desarrollo de los centros de población, prevención de riesgos, fortalecimiento de la hacienda pública, desarrollo sustentable, etcétera.

1. CONTEXTO

1.1 Enfoque LSNIEG - IDE en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26, que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), cuyos datos serán considerados oficiales. Así mismo señala que la responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema, estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para atender lo anterior, en México se promulgó la Ley del SNIEG, en la que se señala que el objetivo de este Sistema es suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Además indica que el órgano encargado de coordinar dicho Sistema es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El SNIEG se conforma por cuatro subsistemas:

- I. Demográfica y Social;
- II. Económica, y
- III. Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano (SNIGMAOTU).
- IV. Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia¹.



Fig 1. Subsistemas Nacionales de Información del SNIEG.

¹ Acuerdo de la 4ª sesión de la Junta de Gobierno, 8 de diciembre de 2008.

El SNIGMAOTU conforme a la Ley del SNIEG, se integra del componente Geográfico y del componente del Medio Ambiente. Así mismo, dicha Ley especifica que el componente Geográfico se denomina Infraestructura de Datos Espaciales de México (IDEMex).

Considerando lo anterior y de manera general, podemos decir que una IDE se compone de: tecnología, políticas, datos, estándares y recursos.

El SNIGMAOTU en su componente geográfico (IDEMex), debe generar como mínimo los siguientes grupos de datos: marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; **datos catastrales**, topográficos, de recursos naturales y clima, así como nombres geográficos.

En lo que se refiere al tema catastral, se han realizado diversas acciones para cada uno de los componentes que conforman la IDEMex, entre ellas las relacionadas al componente regulatorio, mismas que son el tema central de este documento y específicamente se abordan en el tema: Normativa y estándares para la administración de las tierras.

Sin embargo antes de iniciar con la materia medular de este documento, a continuación se describen algunas características de México.

1.2 Datos Generales de México

México es un país de más de cinco millones de kilómetros cuadrados integrado por la superficie continental e insular, mar territorial y la zona económica exclusiva, entre las siguientes coordenadas geográficas:

- Norte: 32° 43' 06.66" latitud norte, 114° 43' 22.22" longitud oeste.
- Sur: 11° 58' 07.07" latitud norte, 94° 26' 02.83" longitud oeste.
- Este: 19° 32' 25.80" latitud norte, 84° 38' 30.66" longitud oeste.
- Oeste: 29° 03' 54.52" latitud norte, 122° 10' 13.50" longitud oeste.

De la superficie total de México, se cuenta aproximadamente con 1.96 millones de km² de superficie continental e insular, la cual se organiza en 32 entidades federativas, con un total de 2, 458 municipios, en los que reside una población de más de 121 millones de personas.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27, establece en su primer párrafo que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, y que esta tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada; así mismo de su párrafo tercero se desprende la propiedad social, al establecer que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, además en su párrafo cuarto se reconoce la propiedad pública, al señalar que el dominio directo de los recursos naturales corresponde a la Nación; estos tipos de propiedad conforman la Estructura de la Propiedad en México. De la superficie total nacional, aproximadamente el 50.8 % corresponde a la propiedad social, el 43.7% a la propiedad privada y el 5.5 % a la propiedad pública².

² RAN. *El PHINA, Padrón e Historial de cada uno de los Núcleos*

De la misma manera, en el artículo 115 Constitucional, se indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, lo que implica que un gran porcentaje, de los 2,458 municipios, establecen sus propias reglas, atienden sus necesidades particulares y utilizan los recursos que tienen disponibles, lo que conlleva a generar una gran complejidad para integrar su información.

Aunado a lo anterior, tenemos que a nivel nacional existen diversas instituciones encargadas de la actividad catastral, mismas que se muestran a continuación:

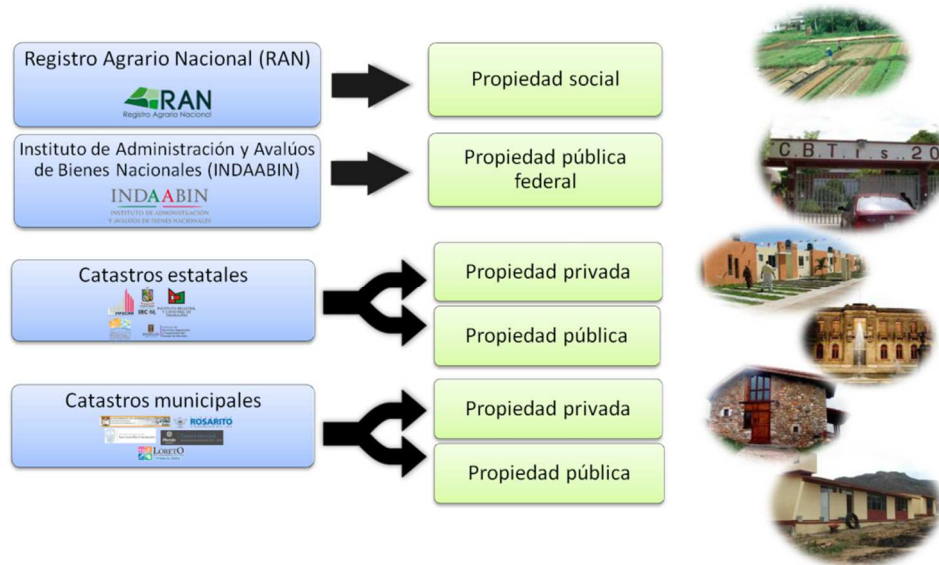


Fig 2. Instituciones responsables de la actividad catastral en México.

De todo lo anterior se deriva que cada una de estas instituciones genera y mantiene información de su competencia, lo que implica que se tiene una gran heterogeneidad en la información.

El INEGI como coordinador del SNIEG ha implementado acciones encaminadas a homogeneizar la información catastral a nivel nacional.

2. NORMATIVA Y ESTÁNDARES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS

2.1 Normatividad técnica en materia catastral emitida por el INEGI

En la Ley del SNIEG se atribuye al INEGI la facultad de emitir disposiciones normativas para regular tanto la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, como para las actividades relacionadas con la coordinación del SNIEG.

En este sentido, para la conformación de la IDE en materia catastral, a la fecha se han elaborado una serie de documentos técnicos normativos que permiten estandarizar la información catastral a nivel nacional para su integración.

2.1.1 Norma Técnica para la Generación Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos (NTGCIDCR)

Esta norma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de enero de 2012, tiene como objetivo establecer las disposiciones para la generación, captación e integración de datos catastrales y registrales, con el fin de promover su homogeneidad, comparabilidad, compatibilidad, consistencia, intercambio y a su vez contribuir al fortalecimiento del SNIEG, misma que se puede consultar en la ruta:

http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/Normatividad/Normatividad_Vigente/Archivos_NV/Norma_Tecnica_Datos_Catastrales.pdf

2.1.1.1 Especificaciones técnicas

Entre algunos aspectos que regula se encuentran:

- ✓ Plantea el uso de identificadores estándar a nivel nacional para los predios
- ✓ Define las divisiones administrativas y catastrales
- ✓ Especifica una estructura de datos catastrales y registrales
- ✓ Contempla la vinculación de la información catastral y registral (Cédula única catastral y registral)
- ✓ Define las características que debe de cumplir un levantamiento catastral

2.1.1.2 Relación con otras normas

Para la elaboración de la norma, se consideraron las especificaciones técnicas establecidas en los siguientes ordenamientos relacionados con la materia catastral, como lo son:

- Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos
- Norma Técnica para la elaboración de Metadatos Geográficos
- Norma Técnica de Estándares de Exactitud Posicional
- Norma Técnica para el Sistema Geodésico Nacional

2.1.1.3 Concordancia con normas internacionales

La Norma ISO 19152 (LADM) define un modelo conceptual que esquematiza la relación entre la gente y la tierra, y a la vez pretende estandarizar la administración del territorio:

- **Sujetos (Party).**- En la estructura de datos que se especifica en la NTGCIDCR, se considera la entidad de Propietarios, de los que se captan los principales datos para identificar y ubicar los tenedores o titulares del predio. .
- **Objetos Inmuebles (BAUnit).**- En la NTGCIDCR en el apartado de la estructura de datos se contempla la entidad de Predio, en la cual se definen atributos que permiten la identificación, ubicación y características de los mismos.
- **Derechos/Responsabilidades/Restricciones (RRR).**- En México este aspecto, se atiende a través de una normativa subnacional que regula los derechos y responsabilidades de la tierra, a través de los Registros Públicos de la Propiedad.

- **Geometría/Topología (Spatial Unit).**- Actualmente la NTGCIDCR atiende el tema de geometría y topología en dos dimensiones, sin embargo se está trabajando en una actualización para que considere el 3D.

2.1.2 Diccionarios de Datos Catastrales escalas 1:1 000 y 1:10 000

Estos documentos se publicaron el 15 de mayo de 2014, tienen como objetivo establecer los objetos espaciales a representar en la cartografía catastral que se genere a las escalas 1:1 000 y 1:10 000, así como su definición, atributos, dominios de valores permitidos para cada atributo, además de su representación espacial y las restricciones de integridad. Los diccionarios de datos se pueden consultar en las rutas:

http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/doc/ddc_esc_1000.pdf

http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/doc/ddc_esc_10000.pdf

2.1.3 Lineamientos para el Intercambio de Información Catastral con fines estadísticos y geográficos

Estos lineamientos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015, tienen como objeto establecer las disposiciones para regular el intercambio de información catastral entre las instituciones participantes y el INEGI, y con ello contribuir a la integración del Sistema Nacional de Información Catastral y Registral y por ende al fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como para realizar estudios y proyectos sobre la caracterización del territorio, generación de indicadores catastrales, entre otros, con fines estadísticos y geográficos encaminados a la definición e instrumentación de políticas públicas. La consulta de este documento normativo puede realizarse en:

http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/Normatividad/Normatividad_Vigente/Archivos_N_V/Lineamientos_intercambio_informacion_catastral%20doc.pdf

Algunos de los aspectos que consideran son:

- ✓ Participantes en el intercambio
- ✓ Tipos de información a intercambiar
- ✓ Medios a utilizar para el intercambio
- ✓ Especificaciones de la información a intercambiar
- ✓ Requisitos para realizar el intercambio

2.1.4 Acciones emprendidas para promover la aplicación de los documentos normativos

2.1.4.1 Capacitación sobre normatividad técnica catastral

Una de las actividades que realiza el INEGI para promover la aplicación de los documentos técnicos normativos, es capacitar a personal de las instituciones involucradas en el quehacer catastral, con el fin de que los conozcan y los apliquen.

Esta capacitación dio inicio con la publicación de la Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales en 2012. A la fecha, el INEGI ha impartido a nivel nacional, una cifra superior a las 500 capacitaciones, en las que han participado más de seis mil personas de alrededor de mil instituciones.

2.1.4.1 Implementación de la Cédula Única Catastral y Registral

Actualmente se tienen avances en la aplicación de la normatividad técnica catastral publicada, en la que las instituciones catastrales han ido paulatinamente incorporando a sus actividades tareas como la estructuración de la información, implementación de la clave catastral estandarizada, relación entre la información catastral y registral, mismos que se ven reflejados en la utilización de la Cédula Única Catastral y Registral.

2.2 Otra normatividad de aplicación nacional para la administración de la tierra

Por otro lado es importante señalar que existen instituciones que son responsables de la actividad catastral para un tipo de propiedad específica, mismas que han publicado normativas que se aplican a nivel nacional, entre ellas, las que se mencionan a continuación.

2.2.1 Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido

Estas normas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1992, con la finalidad de llevar a cabo la delimitación de las tierras al interior de los ejidos (propiedad social). Se pueden consultar en la liga:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689062&fecha=25/09/1992

Entre los aspectos que regulan están:

- ✓ Método de levantamiento
- ✓ Aplicación de los métodos
- ✓ Precisión de los levantamientos
- ✓ Levantamiento de cédulas de información
- ✓ Características prediales
- ✓ Productos cartográficos resultado de los levantamientos en las tierras ejidales
- ✓ Características del contenido de los planos
- ✓ Integración del expediente final

2.2.2 Normas y Procedimientos para la Integración y Actualización del Sistema de Información inmobiliaria federal y paraestatal

Estas normas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2012 y tienen como objetivo establecer la información y documentación necesarias para la integración y actualización del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, así como los procedimientos mediante los cuales se presentará dicha información y documentación ante el INDAABIN.



3. CONCLUSIONES

Hoy en día el tema del Catastro es considerado prioritario en la definición de políticas públicas al ser un instrumento fundamental en temas como el desarrollo de los centros de población a nivel mundial, desarrollo sustentable, prevención de riesgos, fortalecimiento de la hacienda pública, etcétera. Es por ello que debemos destacar la importancia de que se cuente con información homogénea, actualizada, que cumpla estándares de calidad, que pueda ser intercambiable.

Es en este sentido que el INEGI y de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, ha realizado esfuerzos para contribuir a que dicha información cuente con la calidad que México lo requiere, al elaborar, publicar y promover la aplicación de los documentos técnicos normativos que establecen los criterios para lograrlo.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Teresa Estela Gutiérrez Padilla se desempeña como Subdirectora de Definición de Estándares e Inscripción de Información Catastral en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, desde hace 14 años, antes de eso fue Jefa de Departamento de Control de Calidad durante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Sus actividades incluyen entre otras, la elaboración de documentos técnicos normativos de aplicación nacional en materia catastral.