

LEVANTAMIENTO CATASTRAL MANCOMUNADO

Serie
Buenas Prácticas
de Gestión Municipal
No. 5



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN HONDURAS



aecid



Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras

Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y
Desarrollo Local en Honduras.
Levantamiento Catastral Mancomunado. 1ª.--ed.--
Tegucigalpa, Honduras. 2009.
Imprenta: Industria Litográfica Máxima. 14 p.

Catastro/recaudación tributaria/administración .

Copyright © 2009

Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras.
Tegucigalpa, Honduras.

Tel. 232-2344, 232-2247

E-mail. pfm@aecid.hn

Documento elaborado Por: Dania Marilyn Enamorado.

Revisión y Edición: M.Sc. Alma Maribel Suazo Madrid, Coordinadora PFM/AECID/AMHON.

Se autoriza su reproducción parcial o total con fines de estudio, divulgación, aplicación o
réplica.

Se hace esta segunda impresión de 500 ejemplares de la
colección de ***Buenas Prácticas de Gestión Municipal***
con el proposito de que el Programa Nacional
Fortalecimiento de la Gestión Urbana de los Centros
Históricos (PGU) y el Programa Fortalecimiento del
Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras
(PFM), los utilicen en acciones y procesos de
capacitación en los territorios en que intervienen.

Datos Generales de la Práctica

Nombre de la Práctica: Levantamiento Catastral Mancomunado.

Período durante el que se ejecutó: Marzo a Septiembre de 2008.

Lugares donde se experimentó y validó: Mancomunidad
MAVAQUI, Santa Bárbara.

Descripción Resumida de la Práctica

La implementación del catastro es una responsabilidad de las municipalidades y hoy en día es una actividad que se realiza en diferentes municipios de Honduras, ya sea por iniciativa propia de los gobiernos locales o por el apoyo de programas de cooperación.

La presente práctica se basa en la experiencia conjunta desarrollada por los municipios de Macuelizo, Azacualpa, Protección y Nueva Frontera, referida a la realización de un proceso de levantamiento catastral mancomunado en sus territorios, siguiendo la metodología implementada en los municipios de forma individual, donde la Mancomunidad MAVAQUI, asumió responsabilidades de gestión financiera y administrativa, contratación de personal y acompañamiento al proceso.

El proceso consistió en la conformación de una sola brigada intermunicipal de técnicos, disponiendo del equipo de las diferentes municipalidades, disminuyendo la asistencia técnica especializada a los momentos más necesarios, centralizando el proceso de mapeo y creando una supervisión local sobre la marcha.

La aplicación de esta práctica reflejó que mediante el levantamiento catastral mancomunado es posible disminuir costos de asistencia técnica especializada, capacitación y supervisión, al tiempo que se puede mejorar la producción en el levantamiento y la calidad de la información puede ser mejor.

La metodología técnica aplicada para este proceso está documentada en la buena práctica de gestión municipal “Implementación del Catastro Tecnificado” donde la variante consiste en su aplicación a un nivel mancomunado.

En el caso de Macuelizo y Azacualpa, el trabajo se orientó a finalizar el levantamiento en las zonas aledañas de la cabecera municipal que no habían sido finalizados en la etapa inicial. En el caso de Protección y Nueva Frontera se realizó en pequeñas aldeas de característica rural.

El Problema o la Necesidad Atendida

Las mancomunidades son instancias recientes, con discordancias en su forma de intervención. Sus técnicos generalmente son pagados por los proyectos que ejecutan y su sostenibilidad económica es limitada, pues depende de la estabilidad económica de los municipios.

Adicionalmente, los municipios no están acostumbrados a reinvertir los ingresos resultantes del incremento por haber implementado el catastro tecnificado.

el proceso de implementación del catastro se requiere de asistencia técnica en el lugar, que por lo general viene de fuera del municipio, así como del financiamiento por parte de un proyecto para la contratación de estas asistencias especializadas.

El abordaje individual de las municipalidades hace que esta asistencia sea más cara y que se reduzca la cobertura de municipios, producto de la disminución del aporte económico.

Como es sabido la implementación del catastro tecnificado requiere de una serie de etapas, donde cada una de ellas necesita tiempo y recursos, que no se pueden evadir, y al realizarlas de manera individual en los municipios encarecen el proceso.

La Población Meta o Participante

La mancomunidad MAVAQUI incluye a cuatro municipios que en conjunto suman una población de 84 mil habitantes, de los cuales cerca del 60% residen en las áreas rurales. El resto se concentra en las cabeceras municipales y aldeas grandes con características urbanas.

La población rural de la mancomunidad está vinculada a la ganadería, agricultura y comercio de productos derivados de estas dos actividades como la carne, leche, tabaco, caña de azúcar, pastos y café.

Muchos de los habitantes de estos municipios se concentran en las cabeceras municipales de Macuelizo, Azacualpa y aldeas cercanas a la carretera pavimentada donde se han instalado diversos negocios.

El Contexto en que se Realizó la Práctica

La Mancomunidad MAVAQUI está constituida por los municipios de Azacualpa, Nueva Frontera, Macuelizo y Protección, en el departamento de Santa Bárbara, localizados en el Noroccidente de Honduras, fronterizo con la República de Guatemala.

La topografía de la zona es variada y va desde las planicies y zonas medias con inclinaciones moderadas en Macuelizo y Azacualpa; hasta las zonas altas del sector montañoso de Protección y Nueva Frontera.

Los municipios de la Mancomunidad cuentan con servicio de transporte diverso y frecuente, incluyendo el que traslada a los y las trabajadoras que laboran en las zonas industriales de la maquila. En el área montañosa el acceso es más limitado.

La población cuenta con servicios básicos de salud, educación, electricidad, saneamiento y abastecimiento de agua, aunque el crecimiento demográfico creciente hace que los sistemas estén agotando su capacidad.

Dentro de la intervención del Programa de Fortalecimiento Municipal se había apoyado el área de catastro, haciendo el levantamiento de las áreas urbanas de las cabeceras municipales, entre las que figura la implementación del catastro tecnificado desarrollado en la municipalidad de Azacualpa.

Los cuatro municipios ya contaban con un catastro urbano, una metodología establecida, catálogos de edificaciones, estudios de valores de tierra urbana y técnicos capacitados tanto empleados municipales como externos que fueron contratados como personal de refuerzo.

Estos aportes y conocimientos fueron los insumos que sirvieron de base para la concepción y ejecución de la experiencia del Levantamiento Catastral Mancomunado, tanto en áreas urbanas como rurales de los municipios miembros de la Mancomunidad MAVAQUI.

Proceso Aplicado

El proceso aplicado comprende una serie de etapas y actividades internas que se detallan seguidamente:

PRIMERA ETAPA. Comprende las siguientes actividades:

- a. *Gestión del Proyecto.* Está referida a los procesos de contratación de personal, asistencias técnicas y ejecución, realizados mediante la intervención administrativa de la mancomunidad MAVAQUI, a través de un co-financiamiento del Programa de Fortalecimiento Municipal (70%) y de las municipalidades en un 30%.
- b. *Concertación de Acuerdos.* Conistió en la presentación del proyecto por el Programa de Fortalecimiento Municipal en reuniones con los alcaldes y la Unidad Técnica Intermunicipal, quienes lo ratificaron mediante una carta de entendimiento. Posteriormente, los alcaldes realizaron reuniones con sus corporaciones municipales, aprobando y certificando en un punto de acta, el compromiso económico para la contratación de técnicos, apoyo logístico y transporte del personal a las zonas de trabajo.

SEGUNDA ETAPA. Involucra las actividades de dotación de equipo, contratación de personal, capacitación y ejecución del levantamiento.

- a. *Dotación de equipos.* El Programa de Fortalecimiento Municipal había dotado a las municipalidades de computadoras, impresoras, Sistemas de posicionamiento Global (GPS) de precisión urbana; cintas métricas y brújulas. En esta etapa se incluyeron GPS para uso rural y una computadora portátil para la elaboración de mapas. Los diferentes equipos fueron puestos a disposición de la Mancomunidad para uso en el levantamiento catastral.
- b. *Contratación de personal.* La mancomunidad solicitó a las municipalidades que convocaran a diferentes personas, de preferencia con experiencia en el levantamiento catastral anterior; con estudios medios finalizados; varones y mujeres, que luego fueron capacitados durante una semana sobre catastro básico, se les aplicó un examen, y los que obtuvieron mejores resultados (16) fueron contratados por la Mancomunidad en base a productos. El 75% del financiamiento fue aportado por el Programa de Fortalecimiento Municipal, el 25% correspondió a las municipalidades, mientras que la Mancomunidad se responsabilizó por la gestión a tiempo de los recursos.

c. *Capacitación.* El proceso de capacitación se desarrolló sobre la marcha en el municipio sede (Macuelizo) e incluyó delineación predial; llenado de ficha catastral; valuación de edificaciones; captura de información con GPS, brújula y cinta; y mapeo digital. La capacitación fue realizada por un técnico especializado durante cuatro semanas y con metas de producción desde la segunda semana.

d. *Ejecución del levantamiento.* El levantamiento se realizó durante seis meses; un mes y medio por cada municipio. Generalmente por la mañana se realizaba levantamiento en campo y por la tarde se hacían los croquis de edificaciones y cálculos manuales. Uno de los técnicos realizó el mapeo digital de todo el levantamiento.

Para lograr efectividad en el levantamiento cada municipalidad asumió la responsabilidad de desarrollar estrategias para la *sensibilización* de la ciudadanía, acerca de los beneficios del padrón catastral, aplicando diversos medios y técnicas como: reuniones de cabildo abierto y divulgación de información en medios de comunicación local.

El principal resultado de la ejecución del levantamiento catastral fue la elaboración del *catálogo de edificaciones y estudio de valores de la tierra*. Para el avalúo de inmuebles ya habían sido elaborados catálogos de edificaciones previamente. Para el cálculo de valores de la tierra se aplicaron criterios de similitud en estudios anteriores para complementarlos, y en caso de no existir se usaron los valores existentes en el plan de arbitrios, debido a que eran asentamientos de aldeas.

e. *Supervisión.* La supervisión es una actividad inherente a todos los procesos comprendidos en la segunda etapa. Para esta tarea fue asignado un supervisor del mismo grupo que no tenía responsabilidad de producción propia, sino del equipo completo y rendía informes semanales de logros o gestionaba logística. Durante el levantamiento el supervisor era responsable del avance y de la revisión conjunta de la calidad con el jefe de catastro de cada municipalidad.

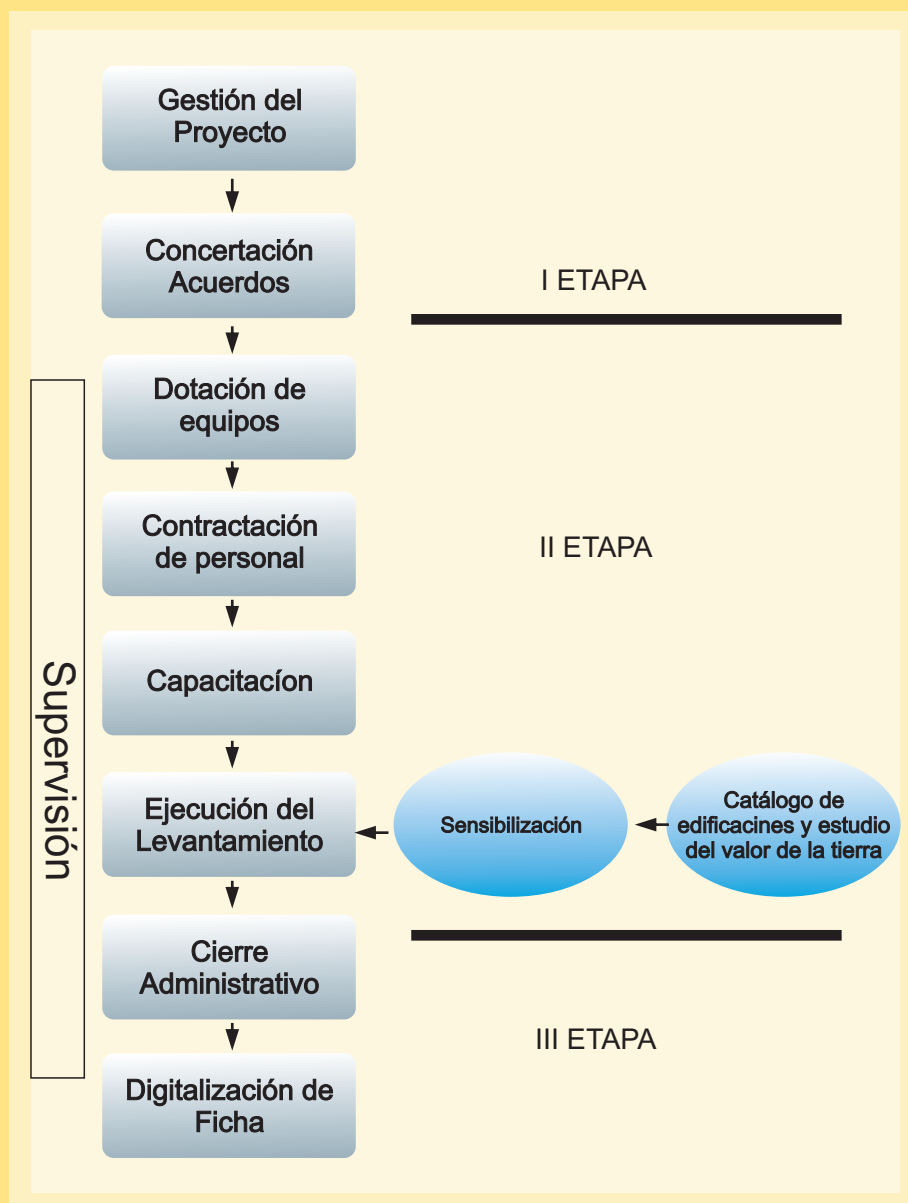
TERCERA ETAPA. Esta etapa contempla las actividades de cierre administrativo y digitalización de fichas.

- a. *Cierre administrativo.* Al final del levantamiento se realizó, durante tres semanas, un control de calidad del material levantado, organizándolo por mapa-bloque, agregando un mapa del bloque y listado de propietarios.

También se elaboraron mapas finales en escala 1:1,000, en base a los cuales se asignaron las claves catastrales definitivas. Todos estos productos fueron entregados a la mancomunidad y a las municipalidades mediante acta.

- b. *Digitalización de fichas.* Cada municipalidad ingresó las fichas al Sistema de Administración Financiero Tributario (SAFT) para el control digital de la información y para uso del departamento de Control Tributario en el cobro por bienes inmuebles.

Ilustración del Proceso



Principales Actores Participantes

ACTORES	APORTES
Programa de Fortalecimiento Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento de un 70% del costo total del proceso. • Donación de equipo para levantamiento catastral. • Capacitación en aspectos de catastro. • Asistencia técnica catastral.
Mancomunidad MAVAQUI	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión y seguimiento del proyecto. • Apoyo logístico.
Corporación Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de proyecto. • Aprobación de compromisos económicos y políticos. • Financiamiento parcial equivalente a 25% del costo.
Técnicos permanentes de catastro	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización con la corporación y el alcalde. • Control de calidad. • Gestión de logística y transporte de personal. • Recolección del producto.
Supervisor del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de trabajo. • Supervisión y control de calidad. • Coordinador de logística. • Elaboración de informes.
Técnicos de Refuerzo	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento predial. • Valuación urbana. • Ejecución de cierre. • Digitalización de fichas.
Técnico de mapeo	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalización de los mapas.
Población	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar información.

Principales Productos y Resultados

Capacitados 16 técnicos en producción, supervisión y mapeo.

Elaborados mapas catastrales, ficha catastral, valuación de inmuebles.

Equipamiento moderno de la Mancomunidad para levantamiento catastral.

Cuatro mil 391 predios catastrados a un costo de 157 lempiras por cada dominio, incluyendo personal capacitado, levantamiento del predio, valuación, mapa catastral y mapa digital.

Experiencia obtenida por la Mancomunidad y su capacidad para la réplica del proceso en otros municipios y mancomunidades.

La capacitación y experiencia lograda por el técnico supervisor de mapeo y jefes de catastro, fue ampliada en la realización de labores de control de calidad durante todo el proceso y en el cierre administrativo.

El hecho de tener a un supervisor y un técnico de mapeo dedicados al seguimiento global y sin metas de levantamiento a cargo, incrementó la producción por técnico en 29%.

Al realizarse la capacitación en forma mancomunada, se redujo el costo de consultoría especializada hasta en un 70%.

A nivel de mapeo se comprobó que un técnico puede llevar al día todo el trabajo que realizan 14 personas.

El cierre administrativo se realizó en sólo tres semanas y su costo se redujo en 37%.

La gestión mancomunada permitió economizarse pagos por consultorías especializadas.

Este ejercicio permitió a las municipalidades ampliar la cobertura del levantamiento existente y sumar a los resultados que representa su aplicación para muchos usos, entre ellos el cobro de impuesto por bienes inmuebles.

Efectos e Impactos

El levantamiento mancomunado puede ser replicado por otras mancomunidades, utilizando el recurso humano local de la MAVAQUI sin necesidad de invertir en formación ni asistencia técnica especializada externa.

La economía de los municipios puede optimizarse aún más, dándole continuidad al levantamiento catastral con menor dependencia técnica de la cooperación externa.

Como consecuencia de la ampliación de cobertura del levantamiento catastral, la recaudación de impuestos por concepto de bienes inmuebles mejorará.

La formación impartida a los técnicos de catastro, sean éstos temporales o permanentes, incrementa sus oportunidades laborales en rubros vinculados a la gestión del territorio.

La oportunidad brindada a técnicos para el desempeño en labores de supervisión los motiva para hacer carrera en el área catastral.

Con personal especializado y equipos, las mancomunidades pueden abrir la venta de servicios técnicos para obtención de recursos financieros.

La conformación del ciclo entre la ampliación del levantamiento catastral mancomunado, el incremento de la recaudación y la disminución del costo de levantamiento, puede significar para la Mancomunidad y las municipalidades crecimiento económico para ejecución de proyectos en beneficio de la población.

La ampliación de la cobertura del levantamiento catastral asegura beneficios asociados como la prestación de servicios a la población, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y crecimiento del valor del patrimonio por la titulación y regularización de tierras.

Condiciones Necesarias para el Éxito

El levantamiento catastral mancomunado requiere la existencia de una metodología unificada en las municipalidades.

Es necesario disponer de una asistencia técnica especializada para la capacitación de personal, la cual podría lograrse con personal local con experiencia en levantamiento y mapeo. En caso de municipalidades que ya han tenido una asistencia anterior, el proceso es mucho más eficiente y económico, presumiendo que las municipalidades cuentan con equipo y personal capacitado.

El proceso demanda una inversión económica de las municipalidades o la gestión de recursos ante un proyecto de cooperación.

Es ideal que exista un compromiso político y económico de las municipalidades para retornar la inversión a la continuación del levantamiento.

En caso encontrarse una fuente de financiamiento debe existir una contraparte de la municipalidad. El hecho que este financiamiento sea aprobado por la Corporación Municipal ayuda a su apropiamiento del proceso y a la exigencia de buenos resultados.

Existencia de un alto compromiso político para asumir el reto de cobrar los impuestos de la forma que la ley demanda.

El proceso exige un esfuerzo en la sensibilización de la población bajo criterios similares a nivel de mancomunidad.

Recomendaciones para la Adopción, Adaptación y/o Aplicación

El proceso de levantamiento catastral debe hacerse con recurso humano local para garantizar su sostenibilidad técnica ante los cambios de gobierno y facilitar la ejecución de nuevas etapas de levantamiento.

Aunque existen diferentes metodologías para el avalúo masivo, es recomendable utilizar la más aplicada en el país, o sea la que implementó el Catastro Nacional en los años 80-90 y que ha sido continuada por programas y proyectos.

Aunque los usos del catastro pueden ser diversos, su implementación debe tener como prioridad el enfoque fiscal hacia el cobro del impuesto de bienes inmuebles, a fin de generar recursos para su continuidad, actualización y devolución a la población por medio de proyectos.

El seguimiento al recurso humano formado es una garantía de economía en el levantamiento catastral mancomunado, pues disminuye la constante inversión en asistencia especializada y capacitación.

Es recomendable la conformación de una base de datos del recurso humano formado y un plan de continuidad al levantamiento utilizando este recurso, así como su consideración para puestos en el departamento de Catastro Municipal.

Se recomienda a la Mancomunidad contratar a un técnico permanente con funciones en el área de ordenamiento territorial, valorando el recurso humano local capacitado, para disminuir los costos.

Es conveniente que la Mancomunidad adquiera, en forma conjunta, equipos de alto costo para el levantamiento catastral, para uso compartido de los municipios, creando normas de uso, préstamo, renta y actualización.

Asegurar la continua actualización de la información y los equipos, mediante un compromiso económico por parte de cada municipalidad.

Que las municipalidades adquieran el compromiso político de mantener la estabilidad laboral de técnicos, especialmente en los cambios de gobierno local, así como en el incentivo salarial para evitar que sean absorbidos por otros proyectos o empresas.

La Presente publicación terminó de imprimirse en los talleres de "Industria Litográfica Máxima", de Tegucigalpa, Honduras en el mes de mayo de 2010. El tiraje de la segunda edición consta de 500 ejemplares.



*Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal
y Desarrollo Local en Honduras*