

**LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:**

**CONSIDERANDO**

Que en sesión de fecha 03 de octubre del 2019, la Diputada Dimna Guadalupe Salgado Apátiga y el Diputado Heriberto Huicochea Vázquez, presentaron la Propuesta de Acuerdo Parlamentario por el que la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en pleno respeto a la división de Poderes, exhorta a los 81 Ayuntamientos de la Entidad, para que en la formulación de sus Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción y sus Iniciativas de Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020, deberán observar y cumplir con los lineamientos necesarios, en los siguientes términos:

*“La constante de la historia fiscal mexicana ha sido la baja recaudación tributaria. Los tres niveles de Gobierno la padecen, pero quien más la sufre es la Hacienda Municipal. En los Municipios, el impuesto predial, es el tributo más importante de las haciendas locales, pero está muy lejos de proveer a los gobiernos de los recursos que necesitan para cumplir con sus responsabilidades.*

*La recaudación predial en México llama la atención por ser extremadamente baja en términos absolutos y relativos, pues en 2010 representó tan sólo 0.13% del PIB. En cambio, en países como Reino Unido, Francia y Estados Unidos representa el 4.2, 3.7 y 3.1% del PIB, de cálculos propios a partir de la base de datos “Finanzas estatales y municipales” [...] Lo que redundo en una hacienda local pobre, poco contributiva y reduce considerablemente la capacidad de los gobiernos municipales de asumir con eficacia las múltiples responsabilidades de gasto público que han ido asumiendo en los últimos treinta años. Por ello, la recaudación del predial es un problema que requiere ser estudiado<sup>1</sup>.*

*El mapa territorial de México y específicamente en Guerrero, está estructurado en una variedad de entes que, amparados en normas legales, desarrollan una función*

---

<sup>1</sup> La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010.- LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO.- 45Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 225.- septiembre-diciembre de 2015.- pp. 45-78.- ISSN-0185-1918.

*no sólo de ordenación del territorio sino de prestación de servicios a los ciudadanos a través de la Administración Pública configurada por ellos mismos. Se distingue un sector público estatal, formado por la Administración Central y Descentralizada; un sector público autonómico, formado por los entes integrados en la Administración de los Municipios o Ayuntamientos. El municipio es un ente local que tiene su reconocimiento constitucional en el artículo 115, como entes con autonomía para gestionar sus propios intereses. La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, reconoce igualmente como entidades locales a los municipios. Según el artículo 115 Constitucional “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”. Este artículo es, por tanto, de suma importancia, pues da respaldo Constitucional a los ingresos, que, por sus propios medios, pueden tener las administraciones municipales.*

*Las razones para prestar atención al problema de la baja recaudación de la hacienda local son diversas. Si bien se concibe que la manera más sana de financiar a un gobierno es por medio de impuestos, el municipio mexicano depende principalmente de la transferencia de recursos de la federación, en guerrero muchos municipios dependen al 100% de las participaciones federales, y en los últimos años algunos municipios también han optado por recurrir a la deuda.*

*Los impuestos a la propiedad tienen un mayor potencial distributivo, pues los pagan únicamente quienes cuentan con propiedad inmueble y pueden ser altamente progresivos si descansan en una estructura de tasas que aumente conforme lo hace el valor de la propiedad. De hecho, la determinación de la base tributaria sobre la cual recae el predial, a diferencia de otros impuestos, depende enteramente de la autoridad tributaria, la cual determina el valor de la propiedad a través de los catastros. Con ello, la recaudación predial depende en gran medida de la capacidad administrativa de la hacienda local. Otra ventaja de los impuestos a la propiedad es que los ingresos recaudados, una vez transformados en gasto público, se asignan a bienes y servicios públicos dentro de la misma localidad, es decir, que tanto la carga tributaria como su beneficio recaen en el mismo territorio; esto, en teoría, disminuye la resistencia del contribuyente a este tipo de impuesto, pues los beneficios suelen ser más visibles e inmediatos.*

*El Predial se calcula en base al valor catastral del inmueble, que se obtiene en función de los valores unitarios del suelo y la construcción y multiplicando estos por la superficie de la edificación.*

**Según la ubicación existen tres tipos de valor de suelo:**

- **Área de valor:** Esto implica un cálculo con base en varias manzanas que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria.
- **Enclave de valor:** El cálculo por enclave se hace cuando una porción de manzanas o lotes habitacionales son notoriamente diferentes en valor y características respecto de los demás en un área específica.
- **Corredor de valor:** Es el cálculo que se hace cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada. Este cálculo se hace en función de que las grandes vialidades aumentan el valor comercial de una propiedad al incrementar la actividad económica de la zona. Este cálculo se aplica aun cuando el inmueble no tenga su acceso principal sobre la vialidad en cuestión.

**Cálculo del valor de la construcción**

Después de calcular el valor del suelo, se determina el avalúo de la construcción. Para esto se toman en cuenta factores como:

- Tipo de inmueble: habitacional o comercial
- Número de pisos, tanto de la construcción general, como del propio inmueble
- Tamaño de la construcción
- Antigüedad del inmueble
- A partir de todos estos valores, se utilizan las tablas de valores catastrales que indican el monto del impuesto de acuerdo con el rango en que se encuentra una vivienda.

Factores tales como la ubicación geográfica de un municipio, los arreglos institucionales existentes, costo político y las características de las bases fiscales pueden influir en los resultados recaudatorios por concepto de predial. La debilidad recaudatoria en este tipo de impuestos también obedece a la falta de estrategias integrales de modernización catastral, falta de herramientas tecnológicas, así como al insuficiente desarrollo de los mecanismos de administración tributaria existentes en los municipios.

Sabemos, sin embargo, que existen marcadas diferencias en las características socioeconómicas y capacidades de generación de ingreso entre los gobiernos municipales en Guerrero. Dichos factores reflejan las características socioeconómicas de la jurisdicción, el marco legal relativo a la política tributaria y las prácticas administrativas y catastrales. La capacidad fiscal de un municipio

*(misma que refleja su habilidad para fijar gravámenes y recolectarlos) varía dependiendo de factores tales como la disponibilidad de propiedades, la situación del mercado inmobiliario, el ingreso disponible de los residentes municipales, los niveles de pobreza, la distribución del ingreso, el grado de urbanización, la situación económica de la jurisdicción, así como los derechos de propiedad y tenencia de la tierra<sup>2</sup>.*

*Un caso que podemos citar, en referencia de los factores que inciden en la baja recaudación es el del Municipio de Chilpancingo de los Bravo, que si bien su Tabla de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción, no son equiparables a los valores de mercado que señala el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional del artículo 115 del año 2009, establece la tasa al millar más alta establecida en la Ley de Hacienda Municipal, en la realidad tributaria no la aplican al momento de realizar el cobro del impuesto, esto puede conllevar a la generación de corrupción por parte de los Servidores Públicos, dado que pueden presionar a los contribuyentes para que a través de favoritismos les hagan ver que les cobrarán una cuota mínima, lo que no debe suceder y, por tanto, los Ayuntamientos deben generar Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción, que les permitan aplicar las tasas y valores catastrales acorde a la realidad y la capacidad contributiva de sus habitantes, debiendo cobrar lo que resulte al momento de aplicar dichos valores.*

**EJEMPLO:**

**Calculo de Impuesto Predial de una casa de la colonia Cooperativa de Chilpancingo Gro. Clasificada como vivienda Regular.**

<b>SUPERFICIE</b>	<b>Valor de M<sup>2</sup> según Tabla de Valores 2019</b>
1.- Terreno de 120 m <sup>2</sup>	\$375.72
2.- Construcción 250 m <sup>2</sup>	\$ 574.00 (se clasifica en el apartado de habitacional Regular)

*Tasa de impuesto Predial 12 al millar según art. 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilpancingo de los Bravo, para el Ejercicio Fiscal 2019*

<sup>2</sup> Salvador Espinosa, Jennifer Martínez y Christine Martel.- ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?.- Gestión y Política Pública Volumen XXVII, núm. 2, segundo semestre de 2018.- Scielo.

**CALCULO:**

1.- Terreno 120 m<sup>2</sup> por \$375.72.00 = \$45,375.72

2.- Construcción 250 m<sup>2</sup> por \$574.00 = \$143,574.00

**Valor Catastral \$188,875.72 (ciento ochenta y ocho mil ochocientos setenta y cinco pesos 72/100 MN) por 12 al millar más impuestos adicionales.**

<b>Valor Catastral:</b>	\$188,875.72	
<b>tasa 12 al Millar</b>		
<b>Impuesto Base:</b>	\$2,266.51	
<b>15% Pro-Educación:</b>	\$339.98	
<b>15% Pro-Caminos:</b>	\$339.98	
<b>Total Impuesto a Pagar:</b>	\$2,946.46	
<b>Si paga en el mes de Enero, gozará del descuento del 12%</b>	\$353.57	
<b>TOTAL A PAGAR DE PREDIAL</b>	<b>2,592.89</b>	<b>100%</b>
<b>CONTRA LO REALMENTE PAGADO</b>	<b>246.00</b>	<b>9.49%</b>
<b>DIFERENCIA NO RECAUDADA</b>	<b>-2,346.89</b>	<b>-90.51%</b>

Con este ejemplo, se puede apreciar como los municipios del Estado no están aplicando sus Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción, por lo que el valor catastral determinado del predio no está apegado a la realidad lo que significa una menor recaudación y, posible desvío de recursos.

CONCEPTO	VALOR CATASTRAL		
	PAGADO	DETERMINADO	COMERCIAL
<b>MONTO \$</b>	16,500.00	\$188,875.72	900,000.00
<b>PORCENTAJE %</b>	2%	21%	100%

<b>IMPUESTO PREDIAL</b>	246.00	2,592.89	12,355.20
-------------------------	--------	----------	-----------

*El cálculo del impuesto predial según las Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción 2019, autorizadas por este Pleno es de \$2,592.89 y lo que el municipio cobró fue de \$246.00, monto que dicho municipio ha venido cobrando en administraciones anteriores, dejando de recaudar 2,346.89 que equivale el 90.51%.*

*Consecuentemente, los municipios no están cobrando lo que está autorizado y establecido en las leyes de Ingresos y sus Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción.*

*A esto, es menester también tomar en cuenta que la Auditoría Superior del Estado, no está realizando un análisis a través de las Auditorías que formula a las Cuentas Públicas municipales, respecto de verificar si lo que se cobra a través de Impuesto Predial es lo estimado en la Ley de Ingresos y si lo recaudado es lo que corresponde a la identidad del inmueble, de acuerdo a las tasas y valores catastrales establecidas en la Ley de ingresos y Tabla de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción; porque no coincide lo que está establecido en la Ley de Ingresos con lo que recaudan los municipios por concepto de Impuesto Predial, como se puede observar en el ejemplo anterior.*

*Al no estar establecido en la Ley, ni en ninguna otra normatividad quien debe o autoriza el no cobro del resultado que arrojan las Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción, conlleva a que se dé un manejo de cobro discrecional y que no se reporte lo total pagado por consiguiente algunos municipios manejan recaudaciones de cero pesos y su gran mayoría de cantidades no apegadas a la realidad inmobiliaria de sus habitantes”.*

Que vertido lo anterior, en sesión de fecha 03 de octubre del 2019, la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado, aprobó por unanimidad de votos, en todos y cada uno de sus términos, la propuesta de Acuerdo Parlamentario presentada por la Diputada Dimna Guadalupe Salgado Apátiga y el Diputado Heriberto Huicochea Vázquez.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 227 y 297 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo número 231, este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, expide el siguiente:

## ACUERDO PARLAMENTARIO

**ARTÍCULO PRIMERO.-** La Sexagésima Segunda Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero, en pleno respeto a la división de Poderes, exhorta a los 81 Ayuntamientos de la Entidad, para que en la formulación de sus Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción y sus Iniciativas de Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020, deberán observar y cumplir con los lineamientos siguientes:

- Estudio comparativo de lo recaudado en el año 2019 por concepto de impuesto predial y lo que se pretende recaudar para el ejercicio fiscal 2020, basado en la estimación del proyecto de valores catastrales y tasa al millar que propongan en su Ley de ingresos.
- Análisis de los incrementos que quieran obtener de tal manera que el Impuesto Predial sea de manera proporcional y equitativo, como lo dispone la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en su caso, proponer la reducción de la tasa al millar que dispone la Ley de Ingresos de su Municipio, hasta que el incremento que se quiera tener sea el justo, a fin de no lesionar la economía de los contribuyentes, pero que el Impuesto sea exigible en su cobro, aplicando correctamente los valores catastrales y tasa al millar determinados.
- Derivado del punto anterior, realizar un estudio de lo que realmente cobraron en el ejercicio fiscal 2019, para proponer la reducción de la tasa de Impuesto Predial, a fin de que lo proyectado a cobrar en el ejercicio fiscal 2020, sea conforme a los resultados que arroje una vez aplicados los valores catastrales establecidos en su Tablas de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción.
- Que ningún cobro de impuesto predial sea procedente si no se encuentra sustentado en los resultados que arroje al momento de aplicar la Tabla de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción, respetando los costos por metro cuadrado (m<sup>2</sup>), tanto para terrenos como construcción.
- Que la propuesta de Tabla de valores catastrales de Uso de Suelo y Construcción para el ejercicio fiscal de 2020, esté indexada a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), tomando como base los valores catastrales

vigentes en el año 2019, para que el incremento del próximo año 2020 sea el que determine el INEGI, por el nuevo valor de la UMA que publique en el Diario Oficial de la Federación.

- Que toda propuesta de Tabla de Valores Catastrales de Uso de Suelo y Construcción, deberá venir acompañada del documento oficial que emita la Coordinación General de Catastro del Gobierno del Estado, en términos del artículo 22 de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero número 676, en el que se establezca que dicha propuesta de valores ya fue validada.
- Establecer una única tasa al millar en la Ley de Ingresos de los municipios, de acuerdo a lo que establece la Ley número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero a fin de evitar la diferenciación de tasas impositivas.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** La Sexagésima Segunda Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero, instruye a la Auditoría Superior del Estado, para que al momento de realizar la revisión de las Cuentas Públicas de los Municipios del Ejercicio Fiscal 2019 y 2018, se realice una auditoría específica al rubro del cobro del Impuesto Predial, donde se analice el monto proyectado, con el monto recaudado, así como la verificación de la aplicación de las Tabla de Valores Unitarios de Uso de Suelo y de Construcción que se aprobaron para cada Ejercicio Fiscal, debiendo informar de los Resultados a este Poder Legislativo.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Acuerdo Parlamentario surtirá sus efectos a partir de la fecha de su expedición.

**SEGUNDO.-** Comuníquese el presente Acuerdo Parlamentario a los 81 Ayuntamientos del Estado, al Auditor Superior del Estado y así como a la Coordinación General de Catastro del Gobierno del Estado, para su cumplimiento y efectos legales procedentes.

**TERCERO.-** Publíquese el presente Acuerdo Parlamentario en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, así como en la página oficial del Congreso del Estado, para su conocimiento general.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los tres días del mes de octubre del año dos mil diecinueve.

**DIPUTADO PRESIDENTE**

**ALBERTO CATALÁN BASTIDA**

**DIPUTADA SECRETARIA**

**PERLA XÓCHITL GARCÍA SILVA**

**DIPUTADO SECRETARIO**

**OLAGUER HERNÁNDEZ FLORES**

(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO PARLAMENTARIO POR EL QUE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN PLENO RESPETO A LA DIVISIÓN DE PODERES, EXHORTA A LOS 81 AYUNTAMIENTOS DE LA ENTIDAD, PARA QUE EN LA FORMULACIÓN DE SUS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y DE CONSTRUCCIÓN Y SUS INICIATIVAS DE LEYES DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, DEBERÁN OBSERVAR Y CUMPLIR CON LOS LINEAMIENTOS NECESARIOS.)