

**CC. DIPUTADOS DE LA LVI
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO.
Presente.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

En términos de lo dispuesto por el artículo 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, asimismo manejarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos y de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 63 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es facultad de los Ayuntamientos iniciar las leyes y decretos en lo relativo a la Administración Municipal.

El artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la ley y 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 de los Estados establezcan a favor de aquéllos.

Los artículos 92 fracción V y 94 de la Ley Orgánica Municipal, previenen que es facultad y obligación de los Regidores dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento; así como que éste para facilitar el despacho de los asuntos que le competen, nombrará comisiones permanentes o transitorias que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, dentro de las cuales se encuentra la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal con el carácter de Comisión Permanente.

Desde la presentación del paquete hacendario 2006, este Honorable Ayuntamiento identificó los principios sobre los que descansaría la política

fiscal de su gestión, siendo los de: **(i)** Legalidad en materia impositiva; **(ii)** Distribución Proporcional y Equitativa de la carga impositiva; y **(iii)** Planeación Presupuestal.

Los principios establecidos dan sustento a la propuesta que hoy es sometida a su consideración.

5.1. LEGALIDAD.

Con el objeto de preservar el principio de legalidad en materia impositiva, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución de la República, la propuesta se encausa a la precisión de diversos aspectos que se vinculan a la integración de la relación jurídico tributaria y los aspectos sustantivos relacionados con la observancia de normas constitucionales.

De esta manera en este rubro la iniciativa considera:

5.1.1. Excluir los retenedores del beneficio previsto en el artículo 43 del Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla, con el objeto de que se consideren pagos espontáneos los que correspondan a este tipo de responsables solidarios, a fin de evitar la omisión o retardo indebido del pago de las contribuciones.

5.1.2. Eliminar las multas fijas previstas en el Código en cita, para adecuarlas al artículo 22 de la Constitución de la República, esto propiciará que acorde a los señalamientos de la norma básica en cita, las autoridades exactoras cuenten con la posibilidad de individualizar las sanciones que impongan, correspondiendo dicha individualización tanto a la conducta desplegada y sus efectos, como a las condiciones individuales del infractor.

5.1.3. Se incorpora la cita, en calidad de autoridades fiscales, de los titulares de diversas áreas que a la fecha han sido ya creadas por el Cabildo.

Lo anterior, a la vez que permite que los particulares conozcan con precisión cuales son las autoridades que ejercen jurisdicción en materia fiscal en el Municipio, observando con ello el principio de legalidad, preserva la estructura actualmente aprobada por el

Cabildo, lo que implica que no se crearán nuevas plazas ni se generarán nuevas erogaciones en gasto corriente.

5.1.4. Se incorporan diversas hipótesis sobre la forma de pago, momento de causación, hipótesis de responsabilidad solidaria y obligaciones de los sujetos del Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos para adecuarlas a los casos en que el boletaje es comercializado por medios electrónicos.

5.1.5 Se incorpora un nuevo capítulo al Título Tercero denominado DE LOS DERECHOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES MUNICIPALES, en el que se regula la prestación del servicio público de estacionamiento, la recepción, custodia, protección y devolución de vehículos automotores y; en la vía pública, dentro de la circunscripción territorial del Municipio de Puebla.

Esto permitirá, que se de sustento legal a las disposiciones contenidas en el Capítulo 24 del Título Único, del Libro Cuarto del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, en el que se norma lo relativo a Estacionamientos, en observancia a lo establecido por el artículo 104 de la Constitución del Estado de Puebla, que establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; y a lo dispuesto en su fracción I que establece que el Congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de los Municipios, podrá encomendar a estos la prestación de otros servicios públicos, distintos a los enumerados anteriormente; tomando en consideración, el aumento del parque vehicular y el auge en la actividad comercial en nuestra Entidad, lo cual ha ocasionado la falta de espacios, teniendo como resultado congestionamientos viales, en virtud de que los propietarios de los vehículos automotores requieren de un lugar donde puedan resguardarlos durante el tiempo en que realizan sus actividades, y tener la tranquilidad de que se encuentra seguros.

Esta propuesta encuentra sustento en el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que afirma que "De conformidad con los principios en que se inspira el artículo 115 de la Carta Federal, los Municipios gozan de una amplia autonomía política y administrativa, y están facultados para expedir reglamentos gubernativos y de policía, y en general, para emitir toda clase de disposiciones que, no contrariando en nada el contenido del propio Código Supremo, versen sobre problemas de carácter meramente urbano y sean sin duda alguna, de índole local como innegablemente lo son los acuerdos relativos a la prestación del servicio público de estacionamiento y guarda de vehículos, dentro de los límites de la jurisdicción municipal..." que reconoce con esto la naturaleza del servicio público de estacionamiento y guarda de vehículos.

6. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

6.1. FUNCIÓN CATASTRAL.

El Municipio como cualquier sujeto obligado a la observancia de las garantías individuales, tiene el ineludible deber de preservar y observar la legalidad.

Lo anterior obedece a la necesidad de orientar las acciones de las autoridades al mandato expreso de la ley, evitando conductas arbitrarias y discrecionales.

De ahí que el primer esfuerzo para contribuir al cumplimiento de ese deber, se ha sustentado en las reformas al Código Fiscal y Presupuestario y posteriormente a su Reglamento, emitidas con el propósito de fijar de manera justa y clara cada uno de los elementos que regulan la relación jurídica entre el fisco y sus contribuyentes, a la vez que erradica toda forma de decisión discrecional limitando así al propio ente público, fortaleciendo las finanzas públicas municipales en la búsqueda de la autonomía hacendaria y la preservación de los principios constitucionales que imponen el deber de que, cada contribución contenida en la Ley resulte proporcional y equitativa.

Entre otros aspectos, la legislación formal y material que hoy rige en el Municipio de Puebla, propicia el reconocimiento y difusión de los derechos de los contribuyentes, la profesionalización y especialización de la actividad hacendaria, el manejo eficiente y responsable de los recursos que integran la hacienda municipal, la delimitación de requisitos y el establecimiento de plazos expresos para cada trámite, así como la incorporación de nuevas hipótesis normativas como la de la afirmativa ficta, la impartición pronta de la justicia administrativa, desprovista de formalidades e innecesarios requisitos, entre otros rubros.

En los aspectos sustantivos, presenciamos el enriquecimiento de las disposiciones que sirven como base para integrar la relación jurídico tributaria entre el Ayuntamiento y los ciudadanos, respecto a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como los procedimientos para el ejercicio de las distintas operaciones catastrales, de forma tal que no sólo resulten claros y apegados a la legalidad, sino que cumplan con el superior propósito de ser eficientes y eficaces.

De esta manera hacia el ejercicio 2007, este Ayuntamiento refrenda su compromiso de observar y preservar la legalidad, razón por la que acudiendo a la función integradora e interpretativa de la jurisprudencia, ha documentado diversos criterios que enriquecen y orientan la actividad normativa:

- El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, ha concluido sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones en materia de Catastro, que contravienen el principio de legalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución de la República, atendiendo a la necesidad de que el sujeto pasivo de la relación tributaria conozca la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, consignando los elementos de la contribución para que la autoridad exactora se ciña a la ley y no tenga la factibilidad de usar criterios dogmáticos o subjetivos que lleven a decisiones arbitrarias para la determinación de los elementos que integran la base de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria e incluso de aquéllos que son útiles tanto para su actualización, como para determinar en que circunstancias se materializan tales hipótesis.

- Un criterio similar ha sido emitido por el mismo Tribunal al considerar que la determinación del valor comercial como parámetro para identificar la base del impuesto predial no debe quedar al arbitrio de la autoridad administrativa, sino que la ley que establece el tributo debe definir los elementos y supuestos de la obligación tributaria, sin que se deje margen de discrecionalidad a las autoridades exactoras en cuanto a su determinación, debiendo constreñirse su función a aplicar, las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el Poder Legislativo, lo que tratándose de la determinación de los valores de reposición que integran el valor catastral, se cumple cuando se precisa la forma de determinar el denominado valor comercial de los inmuebles, así como a qué institución o autoridad le corresponde fijarlo, a la vez que se prevean los estudios para la valuación que se realizan y las fuentes de que se valen.

Sin duda el ejercicio iniciado por este Ayuntamiento y posteriormente aprobado por la legislatura del Estado, cumple cabalmente con las exigencias de ambos criterios.

La investigación realizada por la Tesorería Municipal y el desarrollo de las actividades del Consejo Municipal de Catastro, han dado como resultado la identificación de diversos espacios de oportunidad que enriquecerán los instrumentos con los que cuenta el particular para el más certero conocimiento de la actividad catastral que incide en el cálculo de los impuestos territoriales.

Lo anterior ha permitido que la presente reforma se vea enriquecida al incorporarse diversas precisiones que permiten identificar múltiples aspectos a saber:

6.1.1. EN LA PARTE SUSTANTIVA Como valores de incremento serán considerados la localización, forma, topografía y tamaño de cada lote e incorporada la definición de cada uno de ellos.

Al mismo tiempo son identificados como valores de demérito, la depreciación de las construcciones atendiendo a su deterioro físico reparable o irreparable, su obsolescencia funcional reparable o irreparable y a su obsolescencia económica, al mismo tiempo se incorpora la definición de cada uno de estos conceptos.

En unos casos son definidos nuevos conceptos incorporados a esta reforma y en otros son enriquecidos, como son: DEMANDA DE MANO DE OBRA; DEMANDA DE MERCADO; DEMANDA DE MERCADO DEL SUELO; DEMANDA DERIVADA; DESTINOS; DETERIORO FÍSICO; ELASTICIDAD DE LA DEMANDA; INSUMO; INSUMO COMPLEMENTARIO; INSUMO SUSTITUTO; LOTE; LOTE A NIVEL; LOTE ACCIDENTADO O RUGOSO; LOTE ELEVADO; LOTE EN CABECERA; LOTE EN ESQUINA; LOTE ESCARPADO HACIA ABAJO; LOTE ESCARPADO HACIA ARRIBA; LOTE HUNDIDO; LOTE INTERMEDIO; LOTE INTERIOR; LOTE MANZANERO; MANZANA; MEDIDAS DE POSICIÓN; OBSOLECENCIA ECONÓMICA; OBSOLECENCIA FUNCIONAL; OFERTA DE MANO DE OBRA; OFERTA DE MERCADO; y, USOS.

Como se desarrollará más adelante, la propuesta considera sentar las bases para la estratificación de tasas o incorporar un porcentaje mínimo y otro máximo de incremento después de aplicar una tasa, con el objeto de adaptar la carga del impuesto a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, cuando la progresión resulte un imperativo para preservar el principio de la capacidad contributiva del obligado.

6.1.2. EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS se establece que la determinación de zonas urbanas, se realizará a través de una metodología que inicia con la selección de una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

El objetivo de la zonificación queda determinado por la necesidad de identificar características de homogeneidad de las colonias, determinadas mediante verificaciones de campo, para lo que, se propone, se debe considerar: **a.** La naturaleza de terreno y del subsuelo; **b.** Tipo, estado, actividad y tendencias del desarrollo urbano; **c.** Características de lotificación y distribución de las áreas verdes; **d.** Uso de suelo actual y potencial; **e.** Topografía, hidrografía y geología; **f.** Densidad, tipo, calidad, condición, tamaño, edad y evolución de las edificaciones; **g.** Capacidad tipo y servicio del sistema vial; **h.** Características de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento; **i.** Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria, **j.** Características de las colonias colindantes; y, **k.** Índices socio-económicos de los habitantes.

Por otra parte se propone que la determinación de la zonificación catastral en zonas rústicas se hará también a partir de la determinación de una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción y para su delimitación se considerarán, mediante verificaciones de campo, las características siguientes: **a.** La naturaleza del terreno y del subsuelo; **b.** Topografía, hidrografía y geología; **c.** Las características de la zona; **d.** Uso de suelo actual y potencial; **e.** Régimen de la tenencia de la tierra; **f.** Profundidad del suelo; **g.** Accesibilidad; **h.** Distancia a la zona urbana más próxima; **i.** Erosión, topografía, pedregosidad, régimen de propiedad; **j.** Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria por hectárea; y, **k.** Índices socio-económicos de los habitantes.

Con el fin de que la Dirección de Catastro se encuentre facultada para desarrollar el análisis de los valores que rigen en el mercado y de las condiciones de los insumos de la construcción, se propone dotarla de facultades que le permitan;

6.1.2.1. Determinar el valor unitario de suelo y construcción, a partir de la definición de una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción y a partir de ello, realizar un procedimiento que considere identificar los insumos regulares que requiere una construcción promedio en cada zona catastral y obtener tanto la demanda derivada de cada insumo como su oferta, así como la forma en que éstos interactúan entre sí, incluso los efectos de la utilización de insumos complementarios y sustitutos y en particular la sustitución de tierra por capital y su repercusión en el precio de la tierra y la demanda de los insumos para la construcción

6.1.2.2. Con el objeto de determinar el valor unitario del suelo, la Dirección de Catastro además de lo anterior, es facultada para: **a.** Utilizar como referencia territorial a las zonas catastrales obtenidas conforme a este artículo; **b.** Identificar la oferta del suelo en el Municipio y en cada zona catastral, así como los usos, destinos y uso potencial del mismo,

para lo cual examinará también la oferta para un uso determinado ocurrida por el cambio de destino del suelo; **c.** Una vez conocida la oferta fija del suelo, determinar su demanda en el mercado de la construcción, considerando la ubicación, características productivas o usos potenciales del suelo, valores de demérito e incremento, relacionando el comportamiento de la demanda con el incremento o reducción de su precio; **d.** Identificar el precio de las construcciones realizadas en el Municipio para cada zona de estudio y obtener la demanda derivada y la demanda de mercado del suelo, precisando para estos efectos, que la Dirección de Catastro considerará los usos y destinos que se hayan autorizado preponderantemente en los predios de la zona y su infraestructura; **e.** Identificará la demanda de suelo para su especulación y la forma en que incide en el precio del mismo; **f.** Con base en la oferta fija y el comportamiento de la demanda obtener el valor resultante que será equiparable al valor de mercado.

6.1.2.3. Con el objeto de determinar el valor unitario de construcción, la Dirección de Catastro estará a lo siguiente: **a.** Llevará a cabo una clasificación por tipo y calidad de construcción, para cada zona catastral obtenida conforme a este artículo (considerando dentro de este rubro a los materiales utilizados en la edificación incluyendo instalaciones especiales, accesorios y obras complementarias de cada tipo y calidad de construcción clasificada); **b.** Analizará la productividad de los materiales, considerada a partir del volumen de productos que se obtienen por cada unidad de insumo y su interacción; **c.** Analizará el comportamiento de la curva de demanda de los insumos incluyendo la mano de obra, a partir de los cambios en la demanda de los productos, la demanda de insumos complementarios y sustitutos, las alteraciones en los precios de otros insumos y los cambios tecnológicos (En el caso concreto de la mano de obra analizará, además de los aspectos referidos para los demás insumos, los incrementos en la tasa salarial y su repercusión en la oferta, los ingresos del producto del trabajo, los cambios tecnológicos, los precios de la producción y la acumulación de capital en su relación con el producto marginal, la intensidad del uso del trabajo en los procesos de producción y su relación con la elasticidad de la demanda así como la relación entre el tamaño de la población y la oferta de trabajo); **d.** Con base en la oferta y el comportamiento de la demanda obtendrá el valor resultante de los insumos excluyendo el valor del suelo. Para el caso de la construcción, el

resultado será impactado considerando los factores que corresponden a la depreciación, grado de conservación, edad, deterioro físico reparable e irreparable, obsolescencia funcional y obsolescencia económica.

6.1.2.4. Para la subclasificación de las zonas y la ubicación de cada colonia, una vez obtenida la información relacionada a los valores numéricos de suelo y de construcción para cada zona, la Dirección de Catastro podrá utilizar medidas de posición con el objeto de obtener una medida de tendencia central o fragmentar la cantidad de datos en partes iguales, eliminando o no previamente los valores mínimos y máximos obtenidos.

Para tal efecto la Dirección de Catastro podrá realizar cualquiera o incluso subagrupar los datos obtenidos de mayor a menor, distribuyéndolos conforme a una constante obtenida del análisis de los valores mínimos y máximos obtenidos y ubicando a cada colonia en dichas subagrupaciones conforme a los valores promedio obtenidos para cada una.

Asimismo se propone dotar a la Dirección de Catastro de la posibilidad de utilizar medidas de posición que le permitan utilizar una media conjetural como punto de posición, con el objeto de obtener el desvío de una observación, respecto de la media, a fin de identificar sus desvíos y utilizar la información resultante, aunada al resto de los elementos a que se refiere el presente artículo, en la zonificación catastral.

Desde el ejercicio 2005, este Ayuntamiento ha expresado al definir sus políticas hacendarias, que los gravámenes relacionados con la propiedad inmobiliaria constituyen el soporte principal del sistema tributario de los Municipios, mismos que guardan un estrecho vínculo con la función catastral.

Lo anterior ha incentivado y dirigido los esfuerzos municipales por fortalecer la estructura y funciones del catastro, bajo una visión multifuncional y sustentada en la legalidad.

Dos de los ejes adoptados son relevantes para el desarrollo del presente documento: La reforma constitucional sobre valor de suelo; y, la proporcionalidad y equidad de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

6.2. REFORMA CONSTITUCIONAL.

En concordancia con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, el Honorable Congreso del Estado, al aprobar en diciembre de 2005, las reformas al Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla, incorporó las disposiciones que establecen que el valor catastral se integra por la suma del valor del suelo equiparado a valor comercial y el valor de las construcciones, lo que constituye al propio valor catastral como un indicador de la riqueza de los habitantes de un inmueble.

En ese sentido resulta evidente que por una parte, la fórmula permite identificar el monto gravable a partir del resultado de la valuación, lo que hace del gravamen proporcional y por otra, que bajo este esquema de modificación tradicional de la base, tanto la zonificación como la tasa tienden a reestratificarse para conservar la equidad en las contribuciones.

6.3. CONSEJO MUNICIPAL DE CATASTRO.

En ese tenor, la norma hacendaria también se modificó a fin de dotar al Ayuntamiento de un valioso instrumento de actualización catastral, que vincula los esfuerzos de las autoridades con el sector especializado de la sociedad: *el Consejo Municipal de Catastro*.

Este Consejo constituye una expresión activa de la democracia participativa, cuya integración y trabajo desempeñado desde inicios del 2006, ha arrojado importantes aportaciones de la sociedad para enriquecer la función y las instituciones que regulan las operaciones catastrales, y de la evolución de las mismas se desprende lo siguiente:

6.3.1. La conformación del Consejo Municipal de Catastro muestra la preponderante participación social y especializada al responder a la convocatoria del Ayuntamiento: el COLEGIO DE VALUADORES DE PUEBLA; el COLEGIO DE ARQUITECTOS DE PUEBLA A.C.; el COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DEL ESTADO DE PUEBLA A.C.; la BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA; la UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL ESTADO DE PUEBLA; el

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE PUEBLA; la UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PLANTEL GOLFO CENTRO; el INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, CAMPUS PUEBLA; y el apoyo institucional del INSTITUTO DE CATASTRO DEL ESTADO DE PUEBLA.

En la primera sesión fueron fijados los objetivos del Consejo Municipal de Catastro, mismos que fueron planteados bajo una visión que conlleva al enriquecimiento de la institución jurídica del catastro en el ejercicio 2007 y otros para el mediano plazo:

- 1.** Proponer lineamientos para la realización más eficiente y eficaz de los trabajos de identificación y registro de predios, así como de la actualización de la información que administre el Catastro Municipal.
- 2.** Proponer los mecanismos para la mejor administración de los sistemas de nomenclatura y codificación de la propiedad inmobiliaria.
- 3.** Plantear propuestas para mejorar los procesos de valuación individual o colectiva.
- 4.** Opinar sobre herramientas para conformar la propuesta de zonificación catastral y la integración de valores unitarios de suelo y construcción que habrán de someterse al Cabildo y posteriormente al Congreso.
- 5.** Aportar información al Director de Catastro con el objeto de enriquecer los criterios y elementos de determinación de valores unitarios de construcción.
- 6.** Participar en la planeación de las propuestas de política fiscal, para la equiparación de valores unitarios de suelo a los valores de mercado.
- 7.** Sugerir al Director de Catastro los valores indicativos de mercado, basado en características de los inmuebles, sus

productos o cualquier otro método que juzgue conveniente, así como la aplicación de métodos de capitalización de ingresos, de costos obtenidos a través de análisis de reposición, de reproducción, residual de terrenos o residual de construcciones o cualquier otro técnicamente sustentable; y

8. Proponer a la Dirección de Catastro criterios para la integración de coeficientes de mérito o demérito, la identificación de lotes tipo y los criterios para determinar niveles de subvaluación.

6.3.2. En la segunda sesión el Consejo consideró que para lograr el objetivo general del grupo consistente en la reglamentación exhaustiva de los elementos para la valuación, zonificación y actualización que contribuyeran a la proporcionalidad y equidad de valores y cálculo de contribuciones, se identificaran los siguientes alcances:

- 1.** Proponer los mecanismos para identificar los valores de mérito y demérito.
- 2.** Proponer los procedimientos y condiciones que observará el Catastro Municipal para la aprobación de avalúos.
- 3.** Determinar la forma y método de identificación de características de colonias colindantes, así como los mecanismos para la obtención de índices socioeconómicos de los habitantes.
- 4.** Analizar los procedimientos actuales y elaborar propuestas para la obtención de la zonificación catastral (zonas urbanas y zonas rústicas).

En dicha sesión la Universidad Iberoamericana Plantel Golfo Centro, propuso los primeros aspectos que permiten diferenciar los predios por su ubicación y uso de suelo, a la vez que el Colegio de Arquitectos A.C. y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Puebla, coincidieron en la necesidad de partir de un diagnóstico de los criterios y procedimientos empleados por el Ayuntamiento como inicio de un proceso de planeación, tendiente al logro de los objetivos que fueron propuestos.

La preocupación central que revela esta sesión se sustenta en la proporcionalidad y equidad que deriva del cálculo de la base de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, a partir de los criterios y componentes de la zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

6.3.3. En la tercera sesión del Consejo fueron discutidos aspectos trascendentales relacionados con los parámetros sustantivos para la actualización catastral, la actualización de los valores de suelo, el análisis de los procedimientos actuales y la elaboración de propuestas para la obtención de los nuevos valores de suelo.

Sobre el particular, el Secretario del Consejo precisó la necesidad de obtener una reglamentación exhaustiva de los elementos para la valuación, zonificación y actualización que consoliden la proporcionalidad y equidad de los valores en el cálculo de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, destacando que uno de los objetivos específicos y en el cual se trabajaría, es el relativo al análisis de los procedimientos actuales y elaboración de propuestas para la obtención de la Zonificación Catastral integrada por zonas urbanas y zonas rústicas, para tal efecto consideró que era necesario conocer la situación actual que arroja el nivel de subvaluación que existe en el Municipio, (aspecto que posteriormente proporcionó la Dirección de Ingresos, mismo que se encuentra sustentado en la comparación de diversos Municipios y el de Puebla).

Lo anterior permitió coincidir en que el nivel de subvaluación corresponde a un porcentaje aproximado del 66%, surgiendo la necesidad de equilibrar los valores con el objeto de lograr una mayor equidad y proporcionalidad tributaria, observando los lineamientos de la citada reforma constitucional pero vigilando los efectos desproporcionales que podría generar una actualización acelerada de los valores, en función de la capacidad contributiva.

Sobre el particular, el Ayuntamiento presentó al Consejo la información sobre la situación que guarda el Municipio y que parte de la clasificación que en 1992 realizó el Instituto de Catastro del Estado dividiendo en 5 zonas catastrales la mancha urbana del Municipio, siendo subdivididas en 12 subclases que requieren su

revisión y actualización, ya que una sola zona comprende hasta 249 colonias en las que se está contemplando un solo valor.

La recomendación del Instituto de Catastro del Estado de Puebla, se basó en la necesidad de concentrar el ejercicio de actualización de valores sobre todo en donde se concentra la brecha de subvaluación, y que para abatirla se necesitaba obtener los nuevos valores de mercado.

Sobre este rubro tanto la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, como el Colegio de Arquitectos A.C. coincidieron en la necesidad de observar el impacto recaudatorio sobre la capacidad contributiva y en su caso considerar sustentar una adecuada política fiscal a partir de la definición y adecuación de las reglas para la determinación de la tasa.

La primera propuesta al Consejo consistió en trabajar sobre 4 puntos específicos que involucran el análisis de los elementos metodológicos para el cálculo de la base desde su primera agrupación, bajo criterios de homologación, hasta los estudios de mercado y de valor de insumos diversos a la tierra.

Con relación a lo anterior el Consejo propuso diversos aspectos metodológicos y de agrupación, la división de zonas por colonias, lo que a su vez involucra el análisis de valores unitarios de suelo, considerando los impactos fiscales de los resultados.

Todo lo anterior se realizó sobre la coincidente base de que la subvaluación afecta también a los predios rústicos, sobre la acertada precisión del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Puebla A.C., en el sentido de que en los predios rústicos no debe tomarse como unidad el metro cuadrado, ya que la extensión de terreno es mucho mayor, y la del Colegio de Arquitectos de Puebla A.C., en el sentido de que debe tomarse en cuenta que en Puebla todavía existen predios rústicos, que inclusive se utilizan para la agricultura, por lo que debía realizarse una clasificación mas amplia; lo anterior sumado a la intervención del Colegio de Valuadores, quien propuso a partir de la existencia de bosques, considerar una subdivisión que considere los predios de riego, de temporal, etc., y en las divisiones

que se están haciendo en otros municipios, respecto de zonas urbanas y suburbanas y tomar en cuenta además su potencialidad (esto último considerando la precisión hecha por el Ayuntamiento en el sentido de que en la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla vigente, existen 6 clases respecto a los predios rústicos y que se tomó un solo valor).

Sobre la determinación de valores unitarios tanto el Instituto de Catastro del Estado de Puebla, el Colegio de Valuadores y el Colegio de Arquitectos de Puebla A.C., propusieron diferentes fuentes de información para la integración de datos necesarios para la determinación de los mismos, dichas fuentes arrojan el análisis de las curvas de oferta y demanda de los insumos de la construcción indicando la oferta fija del suelo y su demanda por regiones, considerando aspectos como los usos, destinos, usos potenciales, restricciones legales, régimen de la tenencia de la tierra, entre otros aspectos, así como los insumos de la construcción y el caso individual de la fuerza de trabajo, también arrojan datos comparativos directamente tomados del mercado de productos y en un dato relevante propuesto por el último de los mencionados, los datos sobre niveles socioeconómicos.

Destaca la propuesta del Instituto de Catastro de actualizar la base de datos del padrón de Catastro, lo que arrojará un trato individualizado y más equitativo a la tributación, lo que se suma a la respuesta dada al Colegio de Arquitectos sobre la actualización derivada de la incorporación de fraccionamientos y el uso que se da a los movimientos del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.

La Benemérita Universidad Popular Autónoma de Puebla, propuso la incorporación de sistemas de clasificaciones crecientes y decrecientes considerando los distintos tipos de construcción.

Sobre el tema de la actualización de la base de datos, la Benemérita Universidad Popular Autónoma de Puebla, propuso realizar una fotogrametría para después igualarla con la cartografía existente y determinar los predios colindantes con aquellas obras que

aumentaban su plusvalía; lo que en su momento proporcionaría el Instituto de Catastro del Estado.

6.3.4. La cuarta sesión sirvió para dar continuidad a los trabajos y a la argumentación respecto a los parámetros sustantivos para la actualización catastral, la actualización de los valores de suelo y la obtención de valores de mercado promedio de las colonias dadas de alta por el Catastro.

En ese sentido el objetivo específico de la reunión habría de centrarse en el análisis de los promedios de los valores de mercado de las colonias que están dadas de alta por el Catastro en la tabla de valores.

Respecto a la actualización de los valores de mercado promedio de las colonias que se tienen registradas en la tabla de valores, fueron presentados los resultados del ejercicio realizado por el Ayuntamiento con el Colegio de Valuadores de Puebla y el Instituto de Catastro del Estado de Puebla, respecto de alrededor de 500 colonias y de una primera muestra en donde existe la mayor concentración de colonias.

En cada caso se obtuvieron los valores de mercado mínimos y máximos de cada una de las colonias y se promediaron esos valores para que sirvieran como base para la toma de decisiones.

Lo anterior fue propuesto sin perjuicio de la posterior revisión que fue realizada a las colonias que requerían una reclasificación dadas las contradicciones en sus valores y en contrapartida las colonias que están o que forman parte de una zona, no necesariamente al lado de una o de otra pero si con características análogas y que tengan un valor equiparable muy similar, (sin descuidar la necesaria aplicación de tasas diferenciadas en el caso de producirse inequidades).

Otro aspecto relevante relacionado con los aspectos de proporcionalidad y equidad versa sobre la individualización de las características de cada inmueble, lo que se coincidió quedaría satisfecho con el trabajo de campo a través de operaciones catastrales, asimismo se inició la discusión sobre el porcentaje de aproximación a los valores de mercado para el suelo coincidiendo en

la obligación de realizar ejercicios sobre un resultado valuatorio y sus impactos sobre la capacidad contributiva, lo que definiría la política fiscal del 2007 y ejercicios posteriores.

6.3.5. En la quinta sesión del Consejo se definió como tema central la determinación de los lineamientos para la asignación de valores de mercado, en la que fueron presentados los resultados del trabajo conjunto del Colegio de Valuadores, el Instituto de Catastro del Estado y la Dirección de Catastro del Municipio de Puebla, cuya metodología se basó en la obtención de valores promedio, resultado del análisis del mercado.

La discusión llevo a la necesidad de que la Dirección de Catastro tenga facultades para obtener valores promedio, ponderados, obtener la moda, la media u otro tipo de medidas de posición. Los resultados obtenidos, por una parte arrojaron la realidad de la subvaluación de la propiedad raíz en el Municipio (66% en promedio de acuerdo con los datos de la Dirección de Catastro) y por otra la necesidad de que en la equiparación del valor del suelo al mercado, se analice el impacto de la tasa en relación con la capacidad contributiva.

6.3.6. En la sexta sesión se presentó el proyecto de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción elaboradas considerando los parámetros referidos.

6.4. LOS CRITERIOS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE CATASTRO.

La definición del valor de mercado parte de la certeza de que a diferencia del valor de trabajo y capital, la tierra tiene una característica especial: su oferta es estrictamente fija (perfectamente inelástica). Por consiguiente las únicas preguntas perfectamente válidas en torno a la tierra se refieren a cuál es su valor y cuál será el uso al que se le deba destinar.

En efecto.

La cantidad de tierra y otros recursos naturales no pueden cambiarse por decisiones individuales, las personas pueden variar la cantidad de tierra que poseen, pero cuando una persona compra tierra otra la vende, así la cantidad agregada de tierra ofrecida de algún tipo en particular en alguna ubicación determinada es fija, sin importar las decisiones de cualquier persona. En un ejemplo de Michael Parkin de la universidad de Western Ontario la oferta de un lote específico es perfectamente inelástica, sin importar cuál sea su renta, no se puede ofrecer más tierra que la cantidad existente.

El precio de la tierra está determinado por la demanda, dado que su oferta es fija, esto es, que el precio de la tierra está determinado exclusivamente por lo que las familias y las empresas están dispuestas a pagar por ella, así pues su rendimiento constituirá una renta pura, de esta forma cuanto mayor sea la demanda de un lote específico de tierra más alto será su precio.

No obstante lo anterior economistas como KARL E. CASE del WELLESLEY COLLEGE y RAY C. FAIR de LA UNIVERSIDAD DE YALE consideran que afirmar que el precio de la tierra está determinado por la demanda, puede generar confusiones, ya que existe tierra más valiosa que otra, en gran medida a juicio de estos autores el precio guarda una estrecha vinculación con la ubicación.

Consideran que la diferencia en cuanto al valor de la tierra es que, tal como ocurre con cualquier otro valor de producción, se supone que la tierra se vende o se alquila al usuario que está dispuesto a pagar más por ella. Para el usuario el valor de la tierra puede depender de sus características (por ejemplo la tierra que es más fértil que otra) o de su ubicación (como el predio que se ubica en la intersección de dos carreteras y será utilizado para poner una gasolinera), en ese caso ya estamos hablando de los usos potenciales.

En el caso de la identificación de predios y su agrupación en zonas catastrales, es evidente que existe la posibilidad de identificar y estandarizar el valor de los inmuebles de una región, al coincidir en términos generales elementos tales como ubicación, infraestructura, uso de suelo etc., lo que a su vez nos permite concluir que la demanda puede identificarse bajo ciertos criterios comunes a los predios.

De esta manera el Consejo no pudo desconocer la necesidad de considerar los tres primeros aspectos:

- 1.** La oferta siempre igual de la tierra;
- 2.** La ubicación.
- 3.** Características y usos potenciales.

No pasa desapercibido que aun cuando la oferta de la tierra suele ser inelástica, la oferta para un uso determinado no necesariamente es inelástica o fija, lo que suele ocurrir con el cambio de destino de la tierra agrícola a un uso destinado a la casa habitación, lo que aumenta la oferta de vivienda para ese fin, no obstante esta es una excepción, la constante seguirá siendo que el valor de la tierra está condicionado por la demanda.

Sobre el precio de la tierra, es probable que se apliquen los mismos criterios que en el mercado de factores en general, y por ende se encuentra ligado el precio a la producción (al ser un insumo de prácticamente de todos los bienes y servicios).

Un aumento en la demanda de la tierra en un ejercicio determinado, provoca un incremento del precio y en contrapartida un decremento en la demanda reducirá su precio.

Así podría afirmarse que la demanda de la tierra sigue las mismas reglas que la demanda de los insumos en general, pues un sujeto pagará la tierra mientras el ingreso que obtenga del producto elaborado o el servicio prestado en esa tierra, sea suficiente para cubrir su precio (demanda derivada). Entonces la curva de demanda de la tierra, depende del valor que corresponde al producto de ésta en los mercados de productos, asimismo la adquisición de un predio a un ofertante, depende de la equivalencia compensatoria de pros y contras entre los productos competidores que pueden producirse en ellas.

Lo anterior hace indispensable que para conocer el valor de mercado de un predio, la autoridad catastral identifique la demanda de construcción existente para cada zona, tanto la presente que arroja información sobre su valor inmediato de intercambio, como el uso potencial, condicionado

muchas veces por los planes de desarrollo o las modificaciones de los usos de suelo y el marco institucional, que pudieran derivar en la demanda de tierra para su especulación.

En ese sentido el objetivo final del proyecto de la identificación del valor de mercado del suelo, habrá de exigir que la autoridad competente identifique la demanda de mercado del suelo, entendiendo como tal a la suma de las demandas de ese recurso en sus diferentes usos.

Finalmente dado que la tierra no puede desplazarse físicamente, el valor de cualquier lote depende, en gran medida, de los usos a que se hayan destinado las áreas adyacentes y su infraestructura.

Siguiendo la investigación auspiciada por la Federación de Colegios, Institutos y Sociedades de Valuadores de la República Mexicana A.C., realizada por el M. en C. Ing. RUY J. MADERO GARCIA y los Estudios Sobre Valuación Catastral de Bienes Inmuebles y sobre el incremento de Valor de Terrenos de naturaleza Urbana de LUIS MOCHÓN LÓPEZ, el valor de un lote debe considerar diversos aspectos que lo incrementan, como la localización, forma, topografía y tamaño de cada lote, o lo demeritan como la depreciación de las construcciones atendiendo a su deterioro físico reparable o irreparable, su obsolescencia funcional reparable o irreparable y a su obsolescencia económica.

Atento a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional ya comentada, los miembros realizaron la valoración catastral considerando separadamente el suelo y las construcciones y en su caso las mejoras existentes.

Las bases para la elaboración de la zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, a su vez diferenciaron las zonas urbanas de las rurales.

6.4.1. ZONIFICACIÓN CATASTRAL.

Respecto a las zonas urbanas, acorde a lo establecido en el Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla, se consideró en la determinación de la zonificación catastral los dos aspectos básicos ya

mencionados, como son la demanda y el uso potencial de los predios así como la característica derivada de la naturaleza misma de los inmuebles, es decir de los usos de los predios adyacentes, lo que incluye la infraestructura existente.

En ese sentido, fueron componentes de la demarcación las características de homogeneidad de las mismas, determinadas mediante verificaciones de campo (en las que han colaborado las autoridades catastrales y los miembros del Consejo) y considerando:

1. Demanda:

- 1.1.** El uso de suelo actual y potencial;
- 1.2.** La naturaleza del terreno y del subsuelo;
- 1.3.** Tipo, estado, actividad y tendencias del desarrollo urbano;
- 1.4.** Características de lotificación y distribución de las áreas verdes;
- 1.5.** Topografía, hidrografía y geología;

2. Uso y características de predios colindantes.

- 2.1.** Densidad, tipo, calidad, condición, tamaño, edad y evolución de las edificaciones.
- 2.2.** Capacidad tipo y servicio del sistema vial.
- 2.3.** Características de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento.
- 2.4.** Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria.
- 2.5.** Características de las colonias colindantes.

3. Capacidad contributiva.

3.1. Índices socio-económicos de los habitantes.

3.2. Valores de mercado de la propiedad inmobiliaria (una muestra).

Respecto a las zonas rústicas, acorde a lo establecido en el Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla, fueron considerados criterios similares vinculados a la demanda del mercado inmobiliario, pero diferenciando la naturaleza misma de este tipo de predios, ejercicio mismo que inició con las verificaciones de campo realizadas por las autoridades catastrales con el apoyo de los miembros del Consejo:

1. Demanda:

1.1. Uso de suelo actual y potencial.

1.2. La naturaleza del terreno y del subsuelo.

1.3. Profundidad del suelo.

1.4. Distancia a la zona urbana más próxima.

1.5. Erosión, Topografía, pedregosidad.

1.6. Topografía, hidrografía y geología.

1.7. Régimen de propiedad y de la tenencia de la tierra.

2. Uso y características de predios colindantes.

2.1. Accesibilidad, que involucra infraestructura.

2.2. Las características de la zona;

2.3. Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria por hectárea.

3. Capacidad contributiva.

3.1. Valores de mercado de la propiedad inmobiliaria por hectárea.

3.2. Índices Socioeconómicos.

Una vez que fueron obtenidos los valores de mercado el Consejo determinó tomar los mínimos, lo que contribuye a la consolidación del principio de equidad en este tipo de contribuciones.

6.4.2. TABLAS DE VALORES.

Acorde a lo previsto en el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla la determinación de valores unitarios de suelo se realizó considerando lo siguiente:

6.4.2.1. VALORES UNITARIOS DE SUELO.

- 1.** Para cada caso se delimitó una zona de estudio identificada con cada zona catastral.
- 2.** Una vez delimitada la zona de estudio, fueron recopiladas las fuentes disponibles para la obtención de valores comerciales ya mencionadas y que se relacionan con la demanda, el uso y sus usos potenciales y la infraestructura (instalaciones, construcciones, y mobiliario destinado a dotar a una localidad de servicios educativos, culturales, deportivos, recreativos, de comercio, abasto, salud, asistencia, comunicaciones, transportes, de administración pública y en general de satisfactores de necesidades colectivas, consideradas en su conjunto) y usos colindantes, a lo que se sumaron las características del terreno, fue definido un marco temporal para la obtención de la muestra y la recopilación y sistematización de las fuentes de información.
- 3.** Con la colaboración de los miembros del Consejo y el ejercicio legal de las facultades del catastro para el desarrollo de operaciones catastrales se realizó la inspección de la zona, calle por calle, comparando, combinando y ponderando los valores y demás factores ya mencionados para la obtención del valor de intercambio, tomando en cuenta las características predominantes que influyen

considerablemente en el valor; área, irregularidad, fondo, frente, pendiente, valores de demérito e incremento de acuerdo a sus características físicas o de ubicación y que influyan significativamente en la variación del valor unitario.

4. Una vez realizado lo anterior, se determinó el valor unitario para cada zona.

5. La representación de los valores unitarios fue realizada en las tablas de valores unitarios de suelo que se someterán a la decisión congresional.

6. En las zonas urbanas, la unidad de superficie que se tomó para el avalúo de la tierra fue el metro cuadrado.

7. En las zonas rústicas, la unidad de superficie fue por hectárea o metro cuadrado cuando por su ubicación el predio en cuestión colinde con la traza de una carretera estatal o federal.

8. La unidad de avalúo que se tomó en consideración en las tablas de valores aplicables a construcciones fue el metro cuadrado o metro cúbico, según el caso.

6.4.2.2. VALORES UNITARIOS DE CONSTRUCCIÓN.

La determinación de valores de construcción, implica el análisis de factores de producción, es decir que los valores de construcción deben ser definidos, a partir del análisis del mercado de insumos, aspecto mismo que ya se desprende del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, aun cuando el valor de construcción no necesariamente debe coincidir con valores de mercado, pues es claro que tal imperativo sólo corresponde, por mandato constitucional al suelo.

En efecto.

- Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del

artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real.

- De acuerdo con el decreto que reformó el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, las Legislaturas Locales deben adoptar las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad. De esta forma, el valor catastral que sirve de base para el cálculo del impuesto predial debe establecerse, necesariamente, en función del valor de mercado de los inmuebles.

- EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO ha interpretado jurisprudencialmente el citado artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y el artículo quinto transitorio de la reforma comentada, concluyendo que si tales disposiciones imponen que las Legislaturas de los Estados deben adoptar las medidas conducentes para que el valor unitario del suelo se equipare al valor de mercado; el texto supremo alude a la equiparación de los valores unitarios de suelo con el valor de mercado y no a la equiparación del valor catastral con el valor de mercado, por ende el valor unitario de suelo constituye uno de los elementos que conforman la base gravable del impuesto predial denominado "valor catastral", el que debe asemejarse al valor de mercado del inmueble, y no propiamente el valor catastral. Afirma el criterio en comentario que el valor de mercado y el valor catastral son de naturaleza y concepción diferentes, y en esa medida no es factible que sean equivalentes, pues, mientras el valor catastral constituye un valor administrativo que sirve de base para determinar el impuesto predial, y se considera como indicador de la riqueza de los habitantes de un inmueble, mientras el valor de mercado o comercial equivale al promedio ponderado del valor físico y del valor por capitalización de rentas.

- El mismo tribunal ha diferenciado entre el valor catastral y el valor de mercado, concluyendo que el valor catastral es la base gravable del impuesto predial y es la consecuencia de un proceso técnico de valoración que toma en cuenta las características intrínsecas del inmueble, así como las extrínsecas del mismo; en cambio, el valor de mercado es el resultado homologado de una investigación de mercado de bienes comparables al del estudio, donde imperan condiciones justas y equitativas entre la oferta y la demanda, lo que a la postre se traduce en un valor comercial, entendiéndose por éste la cantidad expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de bienes entre un comprador y un vendedor que actúan sin presiones ni ventajas entre uno y otro, en un mercado abierto y competido, en las circunstancias prevalecientes a la fecha del avalúo y en un plazo razonable de exposición. Luego, es patente que la diferencia entre estos dos tipos de valores estriba en que mientras el valor catastral constituye un valor administrativo que sirve de base para determinar el impuesto predial, y se considera como indicador de la riqueza de los habitantes de un inmueble, el valor de mercado o comercial equivale al promedio ponderado del valor físico y del valor por capitalización de rentas.

Un aspecto relevante en la determinación de los valores de construcción, ha sido el análisis de la demanda, bajo el supuesto de que la demanda de insumos habrá de depender de la demanda de productos. Así el valor que se asigna a un producto y los insumos necesarios para elaborarlo definen la productividad del insumo, por ende el Consejo tuvo la responsabilidad de analizar la demanda de edificaciones en función de la demanda de sus productos o dicho en otras palabras sus esfuerzos se destinaron a identificar la demanda derivada.

En ese tenor de ideas hubo necesidad de identificar la oferta y la demanda de los insumos previstos en el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla y su interacción.

Cabe mencionar que tratándose de insumos el Consejo consideró la clasificación de los mismos en complementarios y sustitutos, es decir consideró la relación existente entre aquellos que sólo pueden ser

utilizados en su conjunto como maquinaria y mano de obra, y si en los casos a estudio eran utilizados sustitutos de uno y otro.

Un primer objetivo planteado, fue el análisis de la demanda de mano de obra, relacionada con el aumento o disminución de los salarios, así como el comportamiento de la actividad de la construcción en el Municipio y en cada zona en particular y de sus rendimientos.

Todo partió de la convicción de que la oferta y la demanda desempeñan una función crucial en la estructura salarial y el nivel de empleo.

WILLIAM A. MCEACHERN profesor de Economía de la Universidad de Connecticut proporciona las primeras precisiones:

"La demanda de la mano de obra es la relación entre una tasa salarial y la cantidad de mano obra que los productores (en este caso constructores) están dispuestos y en posibilidades de contratar, si se mantienen constantes otros factores."

"La oferta de mano de obra es la relación entre la tasa salarial y la cantidad de mano de obra que los trabajadores están dispuestos y en posibilidades de ofrecer, si se mantienen constantes otros factores."

Así la intersección de las curvas de oferta y demanda determina el salario de mercado.

Para obtener el cálculo del precio de un insumo variable como lo es la mano de obra y el valor de su producto marginal, fueron considerados los beneficios marginales de este tipo de insumos frente a rendimientos decrecientes en función de la demanda del producto de la construcción. Lo anterior sin perjuicio del conocimiento pleno de la actividad de autoconstrucción que existe en el Municipio, sin embargo tal individualización impediría obtener datos generales que son propios de las tablas de valores unitarios, caracterizadas por la búsqueda de criterios prevalecientes.

Otra realidad en el Municipio de Puebla, es que la actividad de la construcción usa más de un factor de producción variable, y aun cuando la demanda de insumos se vuelve más compleja, los principios siguen

siendo los mismos que en los casos en que se utiliza un solo factor. Al respecto se consideró que cuando una empresa emplea dos o más factores de producción variables, un cambio de precio en un factor tiene un efecto de sustitución del factor como un efecto de producción.

El comportamiento del salario resultó fundamental, sobre la base de que un incremento del mismo puede hacer que una empresa sustituya trabajo de capital y, por lo tanto provocar una disminución en la demanda de trabajo, lo que implica un efecto de sustitución del factor por el incremento salarial.

El Consejo asumió que para entender una tasa salarial, es necesario analizar las fuerzas que influyen en la oferta y demanda del trabajo ya que existe una relación entre la cantidad de trabajo contratado y la cantidad de construcciones que se planea llevar a cabo. Lo anterior en el entendido de que la demanda de trabajo depende de tres factores básicos: El precio de producción cuyos cambios desplazan la curva de demanda de trabajo; los precios de otros factores de producción que afectan la demanda en función de su carácter sustituto o complementario; y la tecnología que afecte el producto marginal del trabajo.

Así parte del trabajo de la autoridad competente será identificar la demanda y la oferta de trabajo del mercado y sus cambios en el ejercicio que se analice.

Sin duda la elasticidad de la demanda de trabajo es útil para medir la sensibilidad de la cantidad demandada de trabajo ante cambios en la tasa salarial, cuya importancia radica en el hecho de que indica cómo cambia el ingreso laboral cuando se modifica la oferta de trabajo. Un aumento en la oferta, si todo lo demás permanece constante, provoca una tasa salarial más baja (coincidiendo con MICHAEL PARKIN, entendemos que la elasticidad de la demanda es el grado de respuesta de la cantidad demandada de un bien a un cambio de su precio, con otras cosas constantes).

Si la demanda es inelástica un aumento en la oferta provoca un menor ingreso laboral. Pero si la demanda es elástica, un aumento en la oferta da como resultado una tasa salarial más baja y un aumento en el ingreso

laboral. Si la demanda de trabajo tiene elasticidad unitaria, un cambio en la oferta no modifica el ingreso del trabajo.

Un aumento en la tasa salarial incrementa el costo marginal y disminuye su oferta, la disminución de la oferta del bien aumenta su precio y reduce la cantidad demandada del mismo y de los demás factores requeridos.

La identificación del tipo de producto es el punto de partida que establece el Código Fiscal y Presupuestario al estipular que la determinación de valores unitarios de construcción se hará conforme a un procedimiento que inicia con la obtención de la información que permita clasificar cada zona y cada colonia por tipo y calidad de construcción.

De esta manera una vez que fue obtenida tal clasificación, se procedió a obtener el valor unitario efectuando un estudio detallado que incluyó la identificación del costo promedio de la mano de obra, a partir de los indicadores referidos.

Otro extremo relevante previsto en el citado ordenamiento consiste en el análisis de los materiales utilizados, instalaciones especiales, accesorios y obras complementarias de cada tipo y calidad de construcción clasificada. En suma, se trata de considerar los demás insumos (factores) para la construcción.

Sobre este particular partimos de la base de que un insumo corresponde a una demanda derivada, esto es que su demanda proviene de la demanda de los productos de la actividad de la construcción en todas sus modalidades o particularmente en edificaciones.

En ese sentido en búsqueda de la obtención del valor unitario de las construcciones, fueron considerados los materiales y demás elementos mencionados a partir de la productividad de los mismos, considerada a partir del volumen de productos que obtienen por cada unidad de insumo.

Así en un mercado como el que rige en el Municipio de Puebla, los precios de los insumos de la construcción dependen de la demanda de los mismos, de la oferta de esos insumos y de la interacción de ambos.

La obtención de los resultados requeridos para el presente documento, requirió el análisis del comportamiento de la curva de demanda de los insumos.

Consideramos para tal efecto, que las curvas de demanda de factores pueden desplazarse a causa de un cambio en la demanda de los productos, por una modificación en la demanda de insumos complementarios y sustitutos, por alteraciones en los precios de otros insumos y por cambios tecnológicos, lo que permitió identificar el grado de asignación de recursos de usos alternativos.

El ejercicio incluyó conocer la demanda de productos y su comportamiento en el ejercicio 2006, mismo que en términos generales fue creciente lo que implicó el incremento en los insumos, en un ambiente competitivo.

El resultado del valor de la construcción, fue impactado considerando factores de ajuste, tales como: depreciación; grado de conservación; edad; deterioro físico reparable e irreparable; obsolescencia funcional y obsolescencia económica; lo que llevó a diferenciar por mandato legislativo el valor de suelo que responde a criterios de mercado al valor de construcción, que en contrapartida si considera este tipo de variables.

Así fueron obtenidos los valores mínimos y máximos aplicables para cada caso, identificando para cada colonia su ubicación en una estratificación más equitativa, mientras que en el caso del valor de construcción se aplican los valores medios por tipo de construcción obtenidos conforme a la metodología mencionada.

6.4.3. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

El imperativo constitucional que dimana del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a las legislaturas, en quienes descansa la potestad impositiva, el deber de establecer en la Ley contribuciones que sean proporcionales y equitativas.

Tratándose de contribuciones de naturaleza real es ostensible que el gravamen que pese sobre las mismas, habrá de corresponder al valor de los bienes y vinculado a la tasa o tarifa debe relacionarse tanto a la

capacidad impositiva como a un tratamiento igual a quienes se encuentran en situaciones semejantes.

Sirven como sustento del presente documento, los diversos criterios de jurisprudencia que interpretando la base constitucional contenida en el artículo 115 fracción IV y artículo quinto transitorio de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, han desentrañado la voluntad congresional, sobre la obligatoriedad, alcances y sentido de proporcionalidad y equidad que debe dimanar de la misma, concluyendo que:

- Del estudio de la exposición de motivos de las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas el 23 de diciembre de 1999, se desprende que las innovaciones al numeral citado, se encausan al fortalecimiento de las finanzas municipales.
- Que la reforma permite a los Municipios realizar de manera exclusiva la propuesta de cuotas, tarifas y valores unitarios de suelo y construcciones, lo que se justifica no sólo en virtud de la autonomía municipal, sino también porque los Ayuntamientos tienen un conocimiento más cercano de las circunstancias de sus contribuyentes.
- Que tal facultad conlleva la de garantizar el respeto a los principios de proporcionalidad y equidad.
- Que del texto del artículo quinto transitorio y el texto definitivo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional se infiere que las adaptaciones de las unidades de valor, para equipararlas a los valores de mercado, se harían a propuesta de los Municipios, en tanto que a las Legislaturas Locales les correspondería aprobarlas en la respectiva ley de hacienda. A raíz de dichas reformas diversos ayuntamientos propusieron la modificación de las unidades que sirven para la fijación del valor catastral (tablas de valores unitarios de suelo y de construcción), las cuales fueron aprobadas por los respectivos Congresos y que conllevan un aumento en la base gravable del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.
- Que tal incremento que implica una alteración en todo el sistema de determinación y pago del impuesto, dado que los elementos de la

contribución se encuentran estrechamente vinculados, de tal suerte que cualquier modificación que se haga al objeto, sujeto, base, tasas, tarifas, lugar o época de pago, incide directamente en ese sistema de cuantificación.

- Por ende al acrecentarse la base gravable del impuesto predial, hace necesario que también las tasas y tarifas de la contribución sean revisadas y, en su caso, que se proponga su modificación por parte de los Ayuntamientos a fin de adecuarlas a la nueva situación de sus contribuyentes, desgravando así los efectos nocivos del incremento en los valores unitarios que sirven para el establecimiento de la base del tributo o incluso establecer un componente adicional al resultado, que impida que el impacto en la adecuación de valores se confronte con la capacidad contributiva, lo que derivará de la política fiscal, esto a través de ciertos porcentajes mínimos y máximos de incremento en el monto a pagar, cuya constitucionalidad se justificará en función de la mecánica de determinación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, mismas que al ser aplicadas a los metros cuadrados de suelo y construcción de cada inmueble arrojan un resultado diferenciado, misma característica que se preserva con este tipo de determinaciones.

- Todo lo anterior implica que si bien no se deja al arbitrio de los Municipios y Congresos el decidir si se propone la modificación de las tasas o no, y si se realiza o no el proceso de aprobación de dichas tasas, una vez modificadas las unidades de valor de los inmuebles; en la especie un ejercicio de valuación masiva bajo la estructura que se propone, arroja por si misma resultados diferenciados en función de características homogéneas, permitiendo responder ante circunstancias de excepción a través de la figura de la aclaración que también se incorpora a esta propuesta, haciendo innecesaria la diferenciación de tasas que incluso pudieran reducirse en beneficio de los contribuyentes, mismos que como se ha dicho, encontrarían a resguardo los efectos de los impactos de la actualización de valores, a través de un sistema de bandas de amortiguamiento, que al mismo tiempo que impida un cobro desproporcionado garantice el pago de las cargas en el gasto de la hacienda pública en un ejercicio regular.

El ideal de justicia que debe cumplir la legislación fiscal es acercarse, lo más que pueda, a la capacidad contributiva personal del deudor del impuesto o a la capacidad contributiva real, si el tributo se decreta, por caso, en razón directa de la propiedad o posesión de un bien inmueble rural o urbano, fuente del impuesto predial.

En ese sentido este Honorable Ayuntamiento ha considerado, adicionalmente la necesidad de incorporar el análisis de índices socioeconómicos obtenidos para cada zona rural además de las urbanas.

Al mismo tiempo se propone establecer que tales índices serán utilizados adicionalmente por el Ayuntamiento, con el objeto de preservar el principio de proporcionalidad de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria al momento de proponer sus tasas o tarifas, con la finalidad de que los sujetos pasivos aporten al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, de tal forma que el resultado de la zonificación e identificación de valores unitarios y la aplicación misma de la tasa arrojen un resultado tal que, la tributación sea creciente en función del valor catastral de la propiedad de cada uno y su potencialidad real de contribuir al gasto público.

En ese tenor la incorporación normativa que se realiza al Código Fiscal y Presupuestario establece los lineamientos para asegurar la adaptación de la carga del impuesto a la capacidad contributiva, cuando la progresión resulte un imperativo para preservar el principio de la capacidad contributiva del obligado.

Resumiendo este rubro, la reforma que hoy se propone responde a las aportaciones de la parte más especializada de la sociedad y el trabajo coordinado con el Ayuntamiento.

Los elementos que hoy se proponen constituyen además la respuesta especializada a los imperativos constitucionales ya referidos y al propósito invariable del Ayuntamiento de arribar a un esquema impositivo que de cabal respuesta a los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad en el gasto público.

Esto permitirá que cada elemento sustantivo y cada procedimiento realizado hoy, tenga una adecuada incorporación en el ordenamiento hacendario.

6.5. PLANEACIÓN PRESUPUESTAL.

En este rubro el Ayuntamiento se propuso avanzar hacia un esquema de administración presupuestaria, eficiente, eficaz, responsable y transparente.

Entre otras incorporaciones normativas otorgó a las autoridades hacendarias la atribución de proponer políticas de racionalización de la administración, y los mecanismos para reducir los costos de recaudación y cumplimiento, propiciando la modernización y el aumento de la eficiencia de la administración tributaria.

Sustentado en esa base, en materia de fiscalización, diversos ordenamientos se han adecuado con el propósito de dar a la función las herramientas necesarias para servir al propósito fundamental de evitar el incumplimiento del marco normativo que rige el cumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias vinculadas a la observancia de obligaciones de naturaleza fiscal.

Con el ánimo de concentrar las atribuciones en una misma área especializada se integraron al Departamento de Fiscalización las tareas relacionadas con: Usos y destinos de suelo; Protección Civil; Espectáculos; Comercio; Industria; Bebidas; Anuncios; Limpia y Disposición Final de Residuos; Mercados; Central de Abasto; Rastro; Ecología; Protección a Animales, aprovechando a partir de la nueva estructura otras áreas de oportunidades como Pornografía; Giros Negros; Substancias Tóxicas; entre otros.

Bajo el tenor de este ejercicio y en pleno combate a la opacidad se incorporaron las disposiciones que fundamentan el derecho a la información, y se expidió la carta de derechos del contribuyente con un apartado relativo a la fiscalización, se incorporó la figura de los Inspectores Sociales y su herramienta básica (Denuncia Popular), el fortalecimiento de la normatividad que rige los medios de defensa, la incorporación de la afirmativa ficta.

En el caso particular del personal dedicado a la fiscalización, el ejercicio realizado busca un equilibrio entre incentivos y mecanismos de control de forma tal que en el marco regulatorio municipal encontramos ya la figura de las garantías de probidad y un esquema de incentivos económicos, la obligación de rendir declaraciones patrimoniales, un programa de capacitación continúa, la búsqueda de perfiles adecuados y la rotación continúa del personal.

Paralelamente se incorporaron normas que eliminan la discrecionalidad de las autoridades, estableciendo requisitos limitativos por cada trámite.

Observamos ya que anualmente los principios y objetivos de la fiscalización se engloban en un programa aprobado por el Cabildo.

No obstante es consideración de este Honorable Ayuntamiento que el área de fiscalización debe tener el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, que lo aleje de cualquier orientación que sea ajena a los propósitos del programa.

Con esta propuesta no se incorpora ninguna nueva estructura, pues la función será atendida por el mismo personal, bajo el organigrama aprobado por este Cabildo, de tal forma que su modificación se basa en dos aspectos que son complementarios de las normas aprobadas por nosotros; reconocer la autonomía de la función de fiscalización, sistematizándola y precisando objetivos medibles; y, otorgándole el carácter de un órgano desconcentrado por función de la Dirección de Ingresos, lo que además de ser congruente con la reforma aprobada en diciembre de 2005, al continuar formando parte de la estructura de esa Dirección, le permite asimilar una función específica, medible, evaluable y especializada.

Paralelamente lo que se requiere es que el programa anual de fiscalización contenga indicadores que reflejen los objetivos y exigencias que habrán de servir como base para la evaluación de la actividad y resultados de la fiscalización.

Finalmente preservando la legalidad se incorporan como autoridades fiscales diversos departamentos de la Tesorería que suscriben o realizan

actos de autoridad, precisando que no constituyen una nueva estructura sino que únicamente se reconoce en la norma hacendaria el carácter que ostentan.

En el caso particular de la Oficina Jurídica, y sobre la base de que no se propondrá modificar la estructura del área, la propuesta que sometemos a su consideración se propone dotar a ésta unidad administrativa de facultades que le permitan el desarrollo institucional del Municipio, propiciando la constante actualización del marco normativo y los esquemas de coordinación que permitan la ejecución apegada a derecho de acciones encaminadas al desarrollo hacendario del municipio, lo que se sumará ya a las responsabilidades propias del área encaminadas a la asesoría, representación y vinculación de las áreas que componen la Tesorería Municipal.

Lo anterior motiva la propuesta que sometemos a su consideración de elevar dicha Oficina al nivel de Dirección, lo que propiciará que el área se conduzca bajo esquemas de coordinación y no de subordinación, con las áreas existentes en la Tesorería. Sin duda el desarrollo de las atribuciones que se conferirán al área se reflejarán en el Reglamento del Código Fiscal y Presupuestario, dada la naturaleza y objeto de éste ordenamiento.

En mérito de lo anterior y en ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 63 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, me permito presentar ante esa Soberanía la iniciativa de:

REFORMAS, Y ADICIONES DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL Y PRESUPUESTARIO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA.

PRIMERO. SE REFORMAN los incisos b. c. d. e. de la fracción IV del artículo 26 y el último párrafo del artículo 43, los artículos 66 bis., 97, 99, 101, 188, las fracciones I y II del artículo 197 y el artículo 199.

SEGUNDO. SE ADICIONAN los incisos f. g. h. i. j. k. al artículo 26, dos últimos párrafos al artículo 200 y el CAPÍTULO XVIII al Título Tercero denominado DE LOS DERECHOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES MUNICIPALES, que se denominará ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS.

Para quedar como sigue:

Artículo 26.- "....."

I. "....."

II. "....."

III. "....."

IV. "....."

a) "....."

b) El Jefe del Departamento de Ejecución u Oficina Ejecutora.

c) El Director de Catastro.

d) El Jefe del Departamento del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.

e) El Jefe del Departamento del Impuesto predial

f) El Titular del Sistema Municipal de Registro y Fiscalización.

g) El Titular del área de padrón de contribuyentes.

h) El Titular de cada área de coordinación operativa de comercios establecidos.

i) El Titular de cada área de coordinación operativa de vía pública.

j) El Titular de cada área de coordinación operativa de espectáculos públicos.

κ) El Director Jurídico de la Tesorería Municipal.

V. "....."

VI. "....."

Artículo 43.- "....."

"..."

"..."

"..."

"..."

"..."

Lo previsto en el párrafo anterior no será aplicable en el caso de que el pago lo realicen los retenedores.

Artículo 66 bis.- La Dirección de Catastro calculará la base de los impuestos Predial y Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, a través de la determinación del valor catastral de cada inmueble con apego a la zonificación catastral y los valores unitarios para suelo y construcción que resulten aplicables en la época de su causación.

La valorización catastral se hará considerando separadamente el valor del suelo y valor de las construcciones o cualquier tipo de mejoras existentes.

La Dirección de Catastro dividirá el territorio del Municipio, para efectos del presente artículo en zonas catastrales. Tratándose de predios urbanos las zonas se dividirán en colonias, manzanas y lotes. Si se trata de predios rústicos las zonas catastrales se dividirán en regiones y éstas se dividirán en lotes.

La Dirección al obtener las zonas catastrales identificará colonias agrupadas con el fin de obtener una unidad uniforme de valuación colectiva.

La zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que serán aprobadas por el Ayuntamiento y sometidas anualmente a la consideración del Congreso se elaborarán por la Dirección de Catastro conforme a las siguientes bases:

I. La determinación de la zonificación catastral en zonas urbanas se hará conforme al siguiente procedimiento:

Se determinará una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

Se demarcará el territorio en zonas catastrales, de acuerdo a las características de homogeneidad de las colonias, determinadas mediante verificaciones de campo, considerando:

- a.** La naturaleza del terreno y del subsuelo;
- b.** Tipo, estado, actividad y tendencias del desarrollo urbano;
- c.** Características de lotificación y distribución de las áreas verdes;
- d.** Uso de suelo actual y potencial;

- e.** Topografía, hidrografía y geología;
- f.** Densidad, tipo, calidad, condición, tamaño, edad y evolución de las edificaciones;
- g.** Capacidad tipo y servicio del sistema vial;
- h.** Características de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento;
- i.** Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria,
- j.** Características de las colonias colindantes; e,
- k.** Índices socio-económicos de los habitantes.

II. La determinación de la zonificación catastral en zonas rústicas se hará conforme al siguiente procedimiento:

Se determinará una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

Se delimitará el territorio en zonas rústicas, de acuerdo a las características de las mismas, determinadas mediante las verificaciones de campo, considerando;

- a.** La naturaleza del terreno y del subsuelo;
- b.** Topografía, hidrografía y geología;
- c.** Las características de la zona;
- d.** Uso de suelo actual y potencial;

- e. Régimen de la tenencia de la tierra.
- f. Profundidad del suelo;
- g. Accesibilidad;
- h. Distancia a la zona urbana más próxima;
- i. Erosión, topografía, pedregosidad, régimen de propiedad;
- j. Valores de mercado obtenidos de una muestra de la propiedad inmobiliaria por hectárea; e,
- k. Índices socio-económicos de los habitantes.

La Dirección de Catastro podrá utilizar una media conjetural como punto de posición, con el objeto de obtener el desvío de una observación, respecto de la media, a fin de identificar sus desvíos y utilizar la información resultante, aunada al resto de los elementos a que se refiere el presente artículo, en la zonificación catastral.

III. Con el objeto de determinar el valor unitario de suelo y construcción, la Dirección de Catastro determinará una fecha de estudio que corresponderá a los meses de agosto y septiembre de cada ejercicio previo al de la aprobación de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

Posteriormente la Dirección de Catastro identificará los insumos regulares que requiere una construcción promedio en cada zona catastral y obtendrá tanto la demanda derivada de cada insumo como su oferta, así como la forma en que éstos interactúan entre sí, incluso los efectos de la utilización de insumos complementarios y sustitutos y en particular la sustitución de tierra por capital y su repercusión en el precio de la tierra y la demanda de los insumos para la construcción.

IV. Con el objeto de determinar el valor unitario del suelo, la Dirección de Catastro además de lo previsto en la fracción III del presente artículo, procederá conforme a lo siguiente:

a. Utilizará como referencia territorial a las zonas catastrales obtenidas conforme a este artículo;

b. Identificará la oferta del suelo en el Municipio y en cada zona catastral, así como los usos, destinos y uso potencial del mismo, para lo cual examinará también la oferta para un uso determinado ocurrida por el cambio de destino del suelo.

c. Una vez conocida la oferta fija del suelo, determinará su demanda en el mercado de la construcción, considerando la ubicación, características productivas o usos potenciales del suelo, valores de demérito e incremento, relacionando el comportamiento de la demanda con el incremento o reducción de su precio.

Los valores de incremento serán considerados a partir de la localización, forma, topografía y tamaño de cada lote.

- Dentro de la localización de los predios se considerará si se trata de predios en esquina, intermedios, en cabecera, manzaneros interiores o ubicados en callejones.

- Dentro de la forma se considerará si ésta es preponderantemente regular o irregular.

- Por su topografía se considerarán los lotes a nivel, escarpados hacia arriba o hacia abajo, accidentados o rugosos y hundidos.

- Por su tamaño se considerará el tipo de lotes en atención a su frente, su fondo, y el área o superficie en planta de un lote.

Los valores de demerito serán considerados a partir de la depreciación de las construcciones atendiendo a su deterioro

físico reparable o irreparable, su obsolescencia funcional reparable o irreparable y a su obsolescencia económica.

d. Identificará el precio de las construcciones realizadas en el Municipio para cada zona de estudio y obtendrá la demanda derivada y la demanda de mercado del suelo.

Para efectos de este inciso, considerará los usos y destinos que se hayan autorizado preponderantemente en los predios de la zona y su infraestructura.

e. Identificará la demanda de suelo para su especulación y la forma en que incide en el precio del mismo.

f. Con base en la oferta fija y el comportamiento de la demanda obtendrá el valor resultante que será equiparable al valor de mercado.

La representación de los valores unitarios de suelo y construcción se realizará en forma numérica y gráfica.

En las zonas catastrales urbanas, la unidad de superficie que se tome para el avalúo de la tierra será el metro cuadrado.

En las zonas catastrales rústicas, la unidad de superficie será, en todo caso, por hectárea o metro cuadrado cuando por su ubicación colinde con la traza de una carretera estatal o federal.

La unidad de avalúo que se tome en consideración en las tablas de valores aplicables a construcciones será por metro cuadrado o metro cúbico.

V. Con el objeto de determinar el valor unitario de construcción, la Dirección de Catastro además de lo previsto en la fracción III del presente artículo, procederá conforme a lo siguiente:

a. Llevará a cabo una clasificación por tipo y calidad de construcción, para cada zona catastral obtenida conforme a este artículo:

b. Considerará dentro de este rubro a los materiales utilizados en la edificación incluyendo instalaciones especiales, accesorios y obras complementarias de cada tipo y calidad de construcción clasificada.

c. Analizará la productividad de los materiales, considerada a partir del volumen de productos que se obtienen por cada unidad de insumo y su interacción.

d. Analizará el comportamiento de la curva de demanda de los insumos incluyendo la mano de obra, a partir de los cambios en la demanda de los productos, la demanda de insumos complementarios y sustitutos, las alteraciones en los precios de otros insumos y los cambios tecnológicos.

En el caso concreto de la mano de obra, analizará además de los aspectos referidos para los demás insumos, los incrementos en la tasa salarial y su repercusión en la oferta, los ingresos del producto del trabajo, los cambios tecnológicos, los precios de la producción y la acumulación de capital en su relación con el producto marginal, la intensidad del uso del trabajo en el procesos de producción y su relación con la elasticidad de la demanda así como la relación entre el tamaño de la población y la oferta de trabajo.

e. Con base en la oferta y el comportamiento de la demanda obtendrá el valor resultante de los insumos excluyendo el valor del suelo. Para el caso de la construcción, el resultado será impactado considerando los factores que corresponden a la depreciación, grado de conservación, edad, deterioro físico reparable e irreparable, obsolescencia funcional y obsolescencia económica.

VI. Una vez obtenida la información relacionada a los valores numéricos de suelo y de construcción para cada zona, la Dirección de Catastro, para la clasificación de las colonias, podrá utilizar medidas de posición con el objeto de obtener una medida de tendencia

central o fragmentar la cantidad de datos en partes iguales, eliminando o no previamente los valores mínimos y máximos obtenidos.

Para tal efecto la Dirección de Catastro podrá realizar cualquiera de las siguientes operaciones:

a. Obtener la media aritmética con el objeto de formalizar el concepto intuitivo de punto de equilibrio de las observaciones, a través de la división de la suma de todos los datos de valores unitarios de suelo por una parte y los valores medios de construcción por tipo, por el número de ellos.

El resultado proporcionará a la Dirección de Catastro el valor central del recorrido de la variable según la cantidad de observaciones, mismo que una vez obtenido, permitirá realizar una estratificación equitativa de cada zona, ubicando a cada colonia dentro del número de subagrupaciones catastrales necesarias para tal efecto.

En su caso la Dirección de Catastro podrá obtener el número de variables diferentes, con el objeto de sumarlas y obtener la media de la suma que será la suma de sus respectivas medias.

b. Determinar el valor que tiene una observación que divide la cantidad de observaciones en dos mitades iguales.

Para tal efecto la Dirección atenderá a la ordenación de los datos, definiendo su posición de menor a mayor.

c. Podrá obtener subagrupaciones dividiendo cada mitad de la mediana en dos, de tal manera que resulten partes iguales y así sucesivamente hasta obtener la agrupación de datos a partir de una proporción razonable o en su caso obtener otro diviendo que refleje datos más proporcionales atendiendo a las condiciones de cada subagrupación.

Podrá obtener el valor de la variable con una frecuencia mayor.

También podrá obtener la agrupación de los datos obtenidos de mayor a menor, distribuyéndolos conforme a una constante obtenida del análisis de los valores mínimos y máximos obtenidos y ubicando a cada colonia en dichas subagrupaciones conforme a los valores promedio obtenidos para cada una.

VII. Una vez aprobadas las Tablas de Valores, serán utilizadas por la autoridad competente para el cálculo de la base de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, aplicando para cada predio la operación aritmética consistente en multiplicar las unidades de construcción con las que cuente el predio, por el valor unitario de construcción que le corresponda de entre los decretados por el Congreso para cada ejercicio fiscal; adicionado con el producto que resulte de multiplicar el número de unidades de suelo con las que cuenta el predio, por el valor unitario de suelo que le corresponda de entre los decretados por el Congreso para cada ejercicio fiscal.

El contribuyente podrá realizar ante la Dirección de Catastro las aclaraciones que considere procedentes, cuando considere que el resultado no corresponde a las características individualizadas de su propiedad, al diferenciarse sustancialmente de los resultados obtenidos a través de la investigación y aplicación de medidas de posición realizadas por la propia Dirección de Catastro, conforme a lo previsto en este artículo o cuando los datos de la clave catastral resulten erróneos.

Las aclaraciones deberán ser solicitadas por el interesado, mediante escrito, dentro de los primeros 5 días hábiles siguientes a la publicación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, contendrán los siguientes requisitos:

- I.-** Autoridad a la que se dirige;
- II.-** Nombre y domicilio del propietario o poseedor;
- III.-** Clave catastral del bien inmueble;
- IV.-** Ubicación, colindancias, superficie y linderos del bien inmueble;
- V.-** Los motivos de su aclaración.

A la solicitud de aclaración respectiva deberán acompañarse los documentos que la fundamenten y acreditar la personalidad del interesado.

Corresponde a la autoridad catastral resolver las aclaraciones en un término no mayor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

La promoción de una aclaración, no constituye un medio de defensa, forma parte del proceso de valuación e individualización del valor y suspende el término para promover el recurso de revisión.

Si el contribuyente no opta por promover la aclaración, podrá promover el recurso de revisión en forma directa, pero no podrá argumentar errores en la individualización del predio respectivo.

VIII. Para efectos de este artículo se entenderá por:

a. DEMANDA DE MANO DE OBRA. Es la relación entre una tasa salarial y la cantidad de mano de obra que los productores (en este caso constructores) están dispuestos y en posibilidades de contratar, si se mantienen constantes otros factores.

b. DEMANDA DE MERCADO. Es la suma de todas las cantidades demandadas de un bien o servicio en un período determinado.

c. DEMANDA DE MERCADO DEL SUELO. La suma de las demandas de ese recurso en sus diferentes usos.

d. DEMANDA DERIVADA. Demanda de insumos que depende de la demanda de los productos para cuya producción pueden usarse esos productos.

e. DESTINOS. Los fines públicos previstos para determinadas zonas o centros de población.

f. DETERIORO FÍSICO. Es, por un lado, la pérdida de valor por el uso en servicio; o por otro, la desintegración de una propiedad reproducible por las fuerzas de la naturaleza.

g. EQUIPAMIENTO.- Al conjunto de instalaciones, construcciones, y mobiliario destinado a dotar a una localidad de servicios educativos, culturales, deportivos, recreativos, de comercio, abasto, salud, asistencia, comunicaciones, trasportes, de administración pública y en general de satisfactores de necesidades colectivas.

h. ELASTICIDAD DE LA DEMANDA. Es el grado de respuesta de la cantidad demandada de un insumo a un cambio de su precio, con otras cosas constantes.

i. ÍNDICE SOCIOECONÓMICO. Al indicador de tendencia central que expresa la relación entre un grupo de habitantes y su capacidad adquisitiva.

j. INSUMO. Cualquier cosa proporcionada por la naturaleza o las generaciones precedentes que puede usarse directa o indirectamente para satisfacer las necesidades destinadas a la construcción.

k. INSUMO COMPLEMENTARIO. Factores de producción que pueden usarse juntos para que se refuercen entre sí.

l. INSUMO SUSTITUTO. Factores de producción que pueden usarse unos en lugar de otros.

m. LOTE. Al bien inmueble conformado por un terreno cuyos linderos forman un perímetro continuo, delimitado física o legalmente.

n. LOTE A NIVEL. Aquél cuya superficie se encuentra parcialmente a nivel medio de la calle en el frente del lote.

ñ. LOTE ACCIDENTADO O RUGOSO. Aquél cuya superficie en su totalidad presenta depresiones o promontorios.

o. LOTE ELEVADO. Aquél cuya superficie media está notoriamente horizontal y en un nivel superior con respecto al nivel de la calle en el frente del lote.

p. LOTE EN CABECERA. Aquél que tiene por lo menos tres frentes en tres calles contiguas diferentes, dos de las cuales no forman esquina entre ellas.

q. LOTE EN ESQUINA. Aquél que tiene frentes contiguos en las dos calles que forman la esquina de una manzana.

r. LOTE ESCARPADO HACIA ABAJO. Aquél cuya superficie media tiene pendiente hacia abajo, con respecto al nivel de la calle en el frente del lote.

s. LOTE ESCARPADO HACIA ARRIBA. Aquél cuya superficie media tiene pendiente hacia arriba, con respecto al nivel de la calle en el frente del lote.

t. LOTE HUNDIDO. Aquél cuya superficie media está perceptiblemente horizontal y en un nivel inferior con respecto al nivel de la calle en el frente del lote.

u. LOTE INTERMEDIO. Aquél que tiene frente a una sola calle o a un acceso legalmente garantizado.

v. LOTE INTERIOR. Aquél que sólo tiene linderos con otros lotes.

w. LOTE MANZANERO. Aquél que colinda con calles en todo su perímetro.

x. MANZANA: El área territorial delimitada por vías públicas o límites naturales o semejantes, la cual está dividida en lotes de terreno.

y. MEDIDAS DE POSICIÓN. Son aquellos valores numéricos que nos permiten o bien dar alguna medida de tendencia central, dividiendo el recorrido de la variable en dos, o bien fragmentar la cantidad de datos en partes iguales.

z. OBSOLECENCIA ECONÓMICA. Constituye la merma de la utilidad de las construcciones causada por diferentes fuerzas económicas.

z.1. OBSOLECENCIA FUNCIONAL. Es la pérdida de valor de una construcción debido al cambio de estilos, gustos, tecnología, necesidades y demandas.

z.2. OFERTA DE MANO DE OBRA. Es la relación entre la tasa salarial y la cantidad de mano de obra que los trabajadores están dispuestos y en posibilidades de ofrecer, si se mantienen constantes otros factores.

z.3. OFERTA DE MERCADO. Suma total de los que ofrecen en cada período, todos los productores de un producto determinado.

z.4. PREDIO. El inmueble constituido por el suelo o por éste y las construcciones adheridas a él.

z.5. TABLA DE VALORES: Es el conjunto de elementos y valores unitarios aprobados por el Congreso para un ejercicio fiscal, contenidos en los planos de las zonas en que se divide el Municipio, respecto al valor del predio, así como la relación con las clasificaciones de construcción y demás elementos que deberán de tomarse en consideración para la valuación de los predios

z.6. USOS. Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población y su área de expansión.

z.7. VALOR CATASTRAL.- Es el valor administrativo referenciado en tablas que sirve de base para determinar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria que, considerado como indicador de la riqueza de los habitantes de un inmueble, es la consecuencia de un proceso técnico de valoración que tome en cuenta las características intrínsecas y extrínsecas de un predio, y se obtiene de aplicar para cada predio la operación aritmética consistente en multiplicar las unidades de construcción con las que cuente el predio, por el valor unitario de construcción que le corresponda de entre los decretados por el Congreso para cada ejercicio fiscal; adicionado con el producto que resulte de multiplicar el número de unidades de suelo con las que cuenta el predio, por el valor unitario de suelo que le corresponda de entre los decretados por el Congreso para cada ejercicio fiscal.

z.8. VALOR DE MERCADO.- Es el resultado homologado de una investigación de mercado de bienes comparables al del estudio, donde imperan condiciones justas y equitativas entre la oferta y la demanda, lo que a la postre se traduce en un valor comercial, entendiéndose por éste la cantidad expresada en términos monetarios, mediante la cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de bienes entre un comprador y un vendedor que actúan sin presiones ni ventajas entre uno y otro, en un mercado abierto y competido, en las circunstancias prevalecientes a la fecha del avalúo y en un plazo razonable de exposición.

z.9. USO DE LA CONSTRUCCIÓN. Son los fines particulares a los que se dedica la edificación de un predio determinado.

z.10. VALOR UNITARIO. Es el valor por unidad de superficie para terrenos y construcciones aprobado por el Congreso.

z.11. VALOR UNITARIO DE CONSTRUCCIÓN. Es el valor determinado por la Dirección de Catastro y aprobado por el Congreso, conforme a los parámetros a que se refiere la fracción IV de este artículo y que permite que el valor de una construcción sea obtenido a partir de la siguiente formula:

$$V_c = VUC \times S_C$$

Donde:

V_c = Valor de construcción.

VUC = Valor Unitario de Construcción.

S_c = Superficie de construcción.

z.12. VALOR DE DEMÉRITO. Es el resultado de la aplicación, bajo criterios técnicos, de coeficientes que reducen el valor unitario de un predio, a partir del análisis del tipo o clase de la tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población, así como las condiciones hidrológicas, humedad, o cualquier otra circunstancia que pueda influir negativamente en el resultado de la valuación.

z.13. VALOR DE INCREMENTO. Es el resultado de la aplicación, bajo criterios técnicos, de coeficientes que incrementan el valor unitario de un predio, a partir del análisis del tipo o clase de la tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población, así como las condiciones hidrológicas, humedad, o cualquier otra circunstancia que pueda influir positivamente en el resultado de la valuación.

z.14. VALOR UNITARIO DE MANO DE OBRA. El costo de las erogaciones que implica la ejecución de una construcción por el pago de salarios reales al personal que interviene directamente en ella, considerando a quienes ejercen funciones de dirección, y que incluyen todas las prestaciones a cargo de un patrón.

El salario real considera los salarios tabulados de cada categoría de trabajadores, de acuerdo con la zona o región en que se ejecutan los trabajos, mientras que para la obtención del valor resultante para cada predio se considera el rendimiento, representado por la cantidad de trabajo que desarrolla el personal que interviene directamente en la ejecución de la construcción.

z.15. VALOR UNITARIO DE MATERIALES. Es el costo que implican los materiales en la ejecución de un inmueble, obtenidos a partir de la base de presupuestos pormenorizados, a cuyo valor resultante es restada la depreciación correspondiente.

z.16. VALOR UNITARIO DE SUELO. Es el valor determinado por la Dirección de Catastro y aprobado por el Congreso, conforme a los parámetros a que se refiere la fracción II de este artículo y que permite que el valor de una construcción sea obtenido a partir de la siguiente fórmula:

$$Vs = VUs \times Ss$$

Donde:

Vs= Valor de suelo.

VUS = Valor unitario de suelo.

Ss= Superficie del terreno.

z.17. ZONA CATASTRAL. La circunscripción del territorio municipal determinada con fines de control catastral de inmuebles, la cual está formada por un grupo de colonias o de manzanas y es elaborada bajo criterios de delimitación, obtenida con base en la homogeneidad que presentan.

z.18. ZONA RUSTICA. Es la superficie de suelo que se ubica fuera de las zonas urbanas.

z.19. ZONA URBANA. La superficie de suelo ubicada dentro de los centros de población, que forma parte del conjunto de edificaciones y trazado de calles, y las superficies que aun no estando edificadas han sido objeto de traza vial y urbanización, o que cuenta al menos con un servicio público de los siguientes: agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, alumbrado público y energía eléctrica.

También se considera Área Urbana la adyacente o periférica a un poblado dotado de alguno de los servicios mencionados, que sean susceptibles de ser dotadas de dichos servicios, partiendo de la infraestructura existente.

IX. Los índices socioeconómicos obtenidos para cada zona rural o urbana serán utilizados adicionalmente por el Ayuntamiento, con el objeto de preservar el principio de proporcionalidad de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, al momento de proponer sus tasas o tarifas.

Conforme a lo previsto en el párrafo anterior los sujetos pasivos deben aportar al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, de tal forma que el resultado de la zonificación e identificación de valores unitarios y la aplicación misma de la tasa arrojen un resultado tal que, la tributación sea creciente en función del valor catastral de la propiedad de cada uno y su potencialidad real de contribuir al gasto público.

Para cada ejercicio el Ayuntamiento propondrá tasas progresivas o tarifas para el cobro de los impuestos predial y sobre adquisición de

bienes inmuebles o podrá incorporar un porcentaje mínimo y/o otro máximo de incremento después de aplicar una tasa, con el objeto de adaptar la carga del impuesto a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, cuando la progresión resulte un imperativo para preservar el principio de la capacidad contributiva del obligado y al mismo tiempo obtener los ingresos necesarios para mantener el equilibrio presupuestario.

Artículo 97.- Al que cometa el delito de quebrantamiento de sellos o marcas oficiales colocados por autoridad fiscal en el ejercicio de sus facultades, se le impondrá la pena de dos meses a tres años de prisión y multa de cuarenta a ochenta veces el salario mínimo diario general vigente en el Municipio, calculados al momento en que se impone la sanción.

Artículo 99.- El delito de falsificación o uso de medios de control fiscal, se sancionará con prisión de seis meses a cinco años y multa de sesenta a ciento veinte veces el salario mínimo diario general vigente en el Municipio calculados al momento en que se impone la sanción.

Artículo 101.- El delito de usurpación de funciones fiscales, se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de ochenta a ciento sesenta veces el salario mínimo diario general vigente en el Municipio calculados al momento en que se impone la sanción.

CAPÍTULO II DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

Artículo 188. – TASA O TARIFA. El Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, se causará y pagará aplicando a la base gravable determinada, la tasa o la tarifa que señale la Ley de Ingresos del Municipio, en el ejercicio fiscal correspondiente.

CAPÍTULO III. DEL IMPUESTO SOBRE DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Artículo 197.- “.....”

I.- Diariamente al finalizar cada función de la diversión o espectáculo público de que se trate en los casos en que el boletaje haya sido expedido en el momento de su realización y/o parcialmente en forma previa a su realización y en las taquillas del evento;

II.- Previa a la realización de la diversión o espectáculo público, en el caso de que se pueda determinar anticipadamente el monto del mismo, en estos casos el contribuyente se encuentra obligado a conservar en el lugar en que se realiza el espectáculo el comprobante de pago expedido por la Tesorería;

En los casos de las fracciones I y II de este artículo el entero del Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos, deberá hacerse invariablemente ante la Tesorería a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que se haya recaudado por el inspector o interventor designado para tal efecto.

Artículo 199.- RESPONSABLES SOLIDARIOS. Son solidariamente responsables del pago del Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos:

I.- Los propietarios o poseedores de inmuebles o establecimientos, en los que en forma permanente u ocasional, por cualquier acto o contrato se autorice a personas sujetas al pago de este impuesto, para que exploten diversiones o espectáculos públicos, si el propietario o poseedor no manifiesta a la Tesorería la celebración del acto o contrato formulado, por lo menos un día hábil antes de la iniciación de dichos eventos; y,

II.- Los servidores públicos que tengan a su cargo el otorgamiento de los permisos o licencias para la celebración de la actividad gravada o su fiscalización y que por acción u omisión propicien la evasión de la contribución.

Artículo 200.- “.....”

“.....”

I. "....."

"....."

II. "....."

III. "....."

"....."

En caso de que los contribuyentes expidan el boletaje por si o por terceros, con anterioridad al evento y el organizador del evento o un tercero autorizado por el mismo, utilicen medios electrónicos de impresión y/o venta de boletos, se tomará como base para la determinación y liquidación del impuesto el documento que contiene el reporte electrónico de la venta en las diferentes localidades, el costo de cada una de ellas y el acumulado correspondiente. Los emisores y vendedores del boletaje electrónico serán solidariamente responsables con los organizadores del evento ante el Municipio, de la presentación de toda la documentación necesaria para la determinación y liquidación del Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.

Cuando no se expida el boletaje del evento con anterioridad, y no se utilicen los medios electrónicos a que se refiere el párrafo anterior, el aforo o capacidad de ocupación del recinto en el que se celebre el espectáculo público y el precio de entrada al evento, será la base para determinar y liquidar el impuesto, salvo los casos en que los sujetos pasivos acrediten la entrada bruta por otros medios aceptados por la autoridad.

CAPÍTULO XVIII

ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS

Artículo 274 ter 1.- Es objeto del presente capítulo normar el servicio público de estacionamiento, la recepción, custodia, protección y devolución de vehículos automotores y; regular el estacionamiento en la vía pública del Municipio.

Artículo 274 ter 2.- El servicio de estacionamiento y guarda de vehículos en el Municipio de Puebla, podrá ser prestado directamente por el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y por los particulares que obtengan del mismo, la licencia correspondiente.

Artículo 274 ter 3.- Para la obtención de las licencias que autoricen la prestación del servicio público de estacionamiento y guarda de vehículos, así como su regulación, se estará a lo dispuesto en el Capítulo 24 denominado ESTACIONAMIENTOS, del Título Único, del Libro Cuarto del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de dos mil siete.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

TERCERO. En los ordenamientos, actos administrativos, procesos y demás documentos en que se cite al Jefe del Departamento de Fiscalización o al Departamento de Fiscalización, se entenderá, a partir del inicio de la vigencia del presente decreto que se refiere al Titular del Sistema Municipal del Registro y Fiscalización o al Sistema Municipal de Registro y Fiscalización, respectivamente.

CUARTO. En los ordenamientos, actos administrativos, procesos y demás documentos en que se cite al Jefe de la Oficina Jurídica, se entenderá, a partir del inicio de la vigencia del presente decreto que se refiere al Director Jurídico de la Tesorería Municipal.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"

H. Puebla de Z. a 13 de Noviembre de 2006

**DR. ENRIQUE DOGER GUERRERO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL
H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE PUEBLA.**

**LAE. IGNACIO MIER VELAZCO
SECRETARIO GENERAL DEL
H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE PUEBLA.**