



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

# Intentos recientes de la aplicación de contribuciones de mejoras en la Ciudad de México: el caso del proyecto Masaryk

Daniel E. Pérez Torres

Profesor Investigador UNAM / Consultor

## Contenido

1. Las contribuciones de mejoras en México y en la Ciudad de México
2. Mecanismo de aplicación de contribuciones de mejoras en la Ciudad de México
3. El “Proyecto Integral de Rehabilitación del Corredor Urbano Avenida Presidente Masaryk” en Polanco
4. La ejecución de la obra
5. La oposición al pago de las contribuciones de mejoras
6. Lecciones aprendidas y perspectivas

## Las contribuciones de mejoras en México

- Esta figura se contempla en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (**artículo 122 para la Ciudad de México** y artículo 115, fracción IV, inciso a para municipios) y en las leyes fiscales.
- Es una figura poco aplicada en el país (**0.09% de ingresos estatales y 0.42% de los municipales**)
- En México los **gobiernos locales** dependen de las Participaciones y Aportaciones Federales (**84.6% promedio**) y el cobro del predial es bajo (**0.2% del PIB**).
- La Ciudad de México es de las entidades **menos dependientes** de los recursos federales (**57%**).
- En la Ciudad de México los **impuestos inmobiliarios** representan **0.87% del PIB**, y **más de la mitad** de los ingresos propios, destacando el **impuesto predial**.
- Las contribuciones de mejoras se **dejaron de usar** desde mediados de los 1980's (sismo de 1985).

# Las contribuciones de mejoras en la Ciudad México

- Desde hace décadas se incluyen estas contribuciones en ceros en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México.

Resultados de Ingresos 2015-2020 del Gobierno de la Ciudad de México						
Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2021						
( Millones de Pesos)						
Concepto	2015	2016	2017	2018 <sup>/3</sup>	2019	Cierre 2020 <sup>/4</sup>
<b>1. Ingresos de Libre Disposición (1=A+B+C+D+E+F+G+H+I+J+K+L)</b>	<b>172,112.7</b>	<b>185,241.1</b>	<b>194,914.5</b>	<b>207,898.4</b>	<b>214,087.7</b>	<b>184,515.4</b>
A. Impuestos	48,049.0	50,906.6	54,034.3	58,185.7	58,800.1	54,526.7
B. Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	2,415.1	2,549.4	3,346.5	3,415.9	3,933.9	3,725.3
C. Contribuciones de Mejoras	0.0	0.0				0.0
D. Derechos	12,984.4	12,917.9	13,749.8	14,163.4	13,212.9	11,270.9
E. Productos	13,042.4	12,383.5	13,566.3	17,416.2	15,107.8	12,161.6
F. Aprovechamientos <sup>/1</sup>	5,229.0	6,520.8	6,783.9	5,649.9	8,886.5	5,254.2
G. Ingresos por Ventas de Bienes y Prestación de Servicios	17,239.7	18,471.9	15,721.5	16,131.9	20,539.7	13,139.7
H. Participaciones	59,961.7	64,627.2	80,174.1	85,056.1	84,323.4	80,058.3
I. Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal <sup>/2</sup>	13,191.3	16,863.8	7,538.0	7,879.3	9,283.5	4,378.8
J. Transferencias y Asignaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
K. Convenios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
L. Otros Ingresos de Libre Disposición	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>2. Transferencias Federales Etiquetadas (2=A+B+C+D+E)</b>	<b>28,748.0</b>	<b>35,102.5</b>	<b>29,126.8</b>	<b>28,944.6</b>	<b>29,425.0</b>	<b>28,463.5</b>
A. Aportaciones	12,550.0	13,207.7	13,884.2	14,702.3	16,435.5	16,942.2
B. Convenios	16,197.9	21,894.8	15,242.5	13,903.7	9,496.8	5,038.5
C. Fondos Distintos de Aportaciones <sup>/3</sup>	0.0	0.0	0.0	338.6	3,492.7	6,482.8
D. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
E. Otras Transferencias Federales Etiquetadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>3. Ingresos Derivados de Financiamientos (3=A)</b>	<b>4,202.1</b>	<b>2,745.7</b>	<b>4,040.1</b>	<b>3,857.1</b>	<b>5,500.0</b>	<b>3,112.1</b>
A. Ingresos Derivados de Financiamientos	4,202.1	2,745.7	4,040.1	3,857.1	5,500.0	3,112.1
<b>4. Total de Resultados de Ingresos (4=1+2+3)</b>	<b>205,062.7</b>	<b>223,089.3</b>	<b>228,081.3</b>	<b>240,700.2</b>	<b>249,012.7</b>	<b>216,091.0</b>

Fuente: Ley de Ingresos de la Ciudad de México, 2021.

## Las contribuciones de mejoras en la Ciudad de México

**Código Fiscal** de la Ciudad de México (Capítulo VII, artículos 165-171).

Artículo 165

Están obligadas al pago las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se beneficien en forma directa por las **obras públicas proporcionadas** por la **Ciudad de México** (propietarios de los inmuebles o en su defecto, el poseedor).

Artículo 166

Se causarán por las **obras nuevas** o bien **ampliaciones** que representen cuando menos un **10%** del total de las construcciones de las obras originales.

Se puede cobrar hasta el **50% del costo total**.

En ningún caso se pagarán contribuciones de mejoras por obras iguales realizadas en un período de cinco años.

# Las contribuciones de mejoras en la Ciudad de México

Artículo 167. Para determinar la zona de beneficio de un inmueble, se atenderá a la ubicación de la obra de que se trate:

Obra nueva, ampliación o remodelación mayor			A %	B %	C %	D %	E %	Obra nueva, ampliación o remodelación mayor			A %	B %	C %	D %	E %
De servicios básicos	De agua	Agua potable en red secundaria	100					Equipamiento	De salud	De consulta externa	2	20	32	46	
	De instalaciones sanitarias	Drenaje de aguas servidas en red secundaria	100						Atención de urgencias	2	20	32	46		
		Alcantarillado pluvial	72	28					Preescolar	1	37	62			
	Alumbrado público	Obra nueva							Primaria	1	37	62			
							Secundaria		1	36	33	30			
De servicios complementarios	Vialidad	Arterias principales excepto ejes viales	42	28	18	12			De especialidad regional	1	36	33	30		
		Vías secundarias	72	28					Museos	1	16	22	25	36	
		Calles colectoras	53	30	17				Bibliotecas	1	18	33	48		
		Calles locales	72	28					Casas de cultura	1	18	33	48		
		Carpeta asfáltica	72	28					Recreación y espacios abiertos	Parques, plazas, explanadas o jardines con superficie de 250 m <sup>2</sup> hasta 5,000 m <sup>2</sup>	3	37	60		
		Banquetas	100					Más de 5,000 m <sup>2</sup> y hasta 50,000 m <sup>2</sup>		2	12	18	30	38	
		Guarniciones	100					Deportes	Módulos deportivos	1	38	61			
									Centros deportivos	1	10	17	30	42	
						Canchas a cubierto	1		17	31	51				
							Canchas a descubierto	1	38	61					

Un inmueble se encuentra ubicado en una zona de beneficio cuando el 20% de la superficie del terreno se comprenda dentro de la misma.

Zona	Servicios		Equipamiento
	Básicos	Complementarios	
A	Frente o colindancia	Frente o colindancia	Hasta 50 m
B	Hasta 250 m excepto zona A	Hasta 250 m excepto zona A	De 51 m hasta 250 m
C	De 251 m hasta 470 m	De 251 m hasta 470 m	De 251 m hasta 470 m
D	De 471 m hasta 780 m	De 471 m hasta 780 m	De 471 m hasta 780 m
E	De 781 m hasta 1,260 m	De 781 m hasta 1,260 m	De 781 m hasta 1,260 m

# Las contribuciones de mejoras en la Ciudad de México

## Artículo 168

- Las Contribuciones de Mejoras se **causarán al ponerse en servicio las obras.**
- El monto atenderá la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio, en **proporción al valor catastral del inmueble**, determinado al momento de finiquitar la obra.
- El costo de la obra pública comprenderá los **gastos totales, incluyendo su financiamiento.**
- Del valor se **disminuirán aportaciones** de las **dependencias o entidades paraestatales.**
- Los **particulares** que aporten voluntariamente cantidades en efectivo, en especie o en mano de obra, tendrán derecho a **reducir dichas aportaciones.**

# Las contribuciones de mejoras en la Ciudad de México

## Artículo 169

- Las autoridades que realicen la obra, **publicarán** en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, las **características fundamentales** del proyecto de obra.
- En la publicación se incluirá el **tipo y costo estimado de la obra**, el lugar o lugares en que habrá de realizarse y la **zona o zonas de beneficio** correspondientes.
- La documentación relativa al **valor de la obra** deberá estar a disposición de los contribuyentes durante un año.

## Artículo 170

- Las Contribuciones de Mejoras se pagarán en un plazo de **seis bimestres**, en cantidades iguales.
- Los que efectúen en una **sola exhibición** el pago total dentro del primer mes del bimestre, tendrán derecho a un **descuento** igual al que se establece para el pago anual en el mes de enero del Impuesto Predial.



# Las contribuciones de mejoras en la Ciudad de México

## Artículo 171

- Las autoridades fiscales deberán autorizar que las Contribuciones de Mejoras se paguen en **parcialidades** en un plazo hasta de **cuarenta y ocho meses**, tomando en consideración la **situación económica** de la mayoría de las personas obligadas a pagar. Las parcialidades causarán un interés.
- **No se pagarán** las Contribuciones de Mejoras por los inmuebles del gobierno de la Ciudad, del Federal, ni organismos internacionales.
- El Jefe de Gobierno podrá **reducir total o parcialmente** el pago de las Contribuciones de Mejoras, cuando no exista un **beneficio significativo** para un sector reducido de la población, así como cuando los beneficiarios de las obras públicas sean personas de **escasos recursos económicos** y se trate de servicios indispensables.

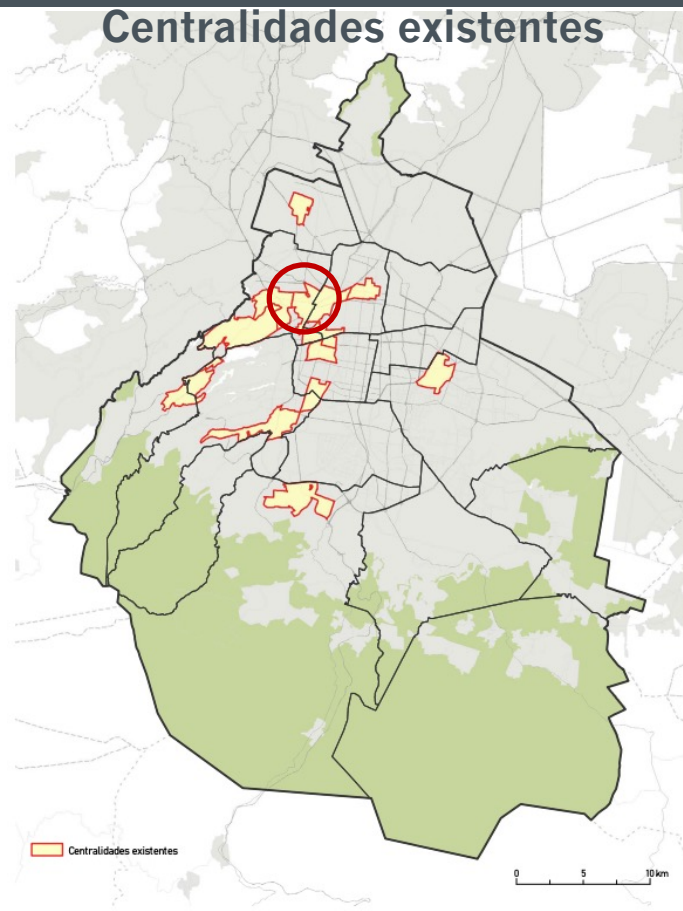
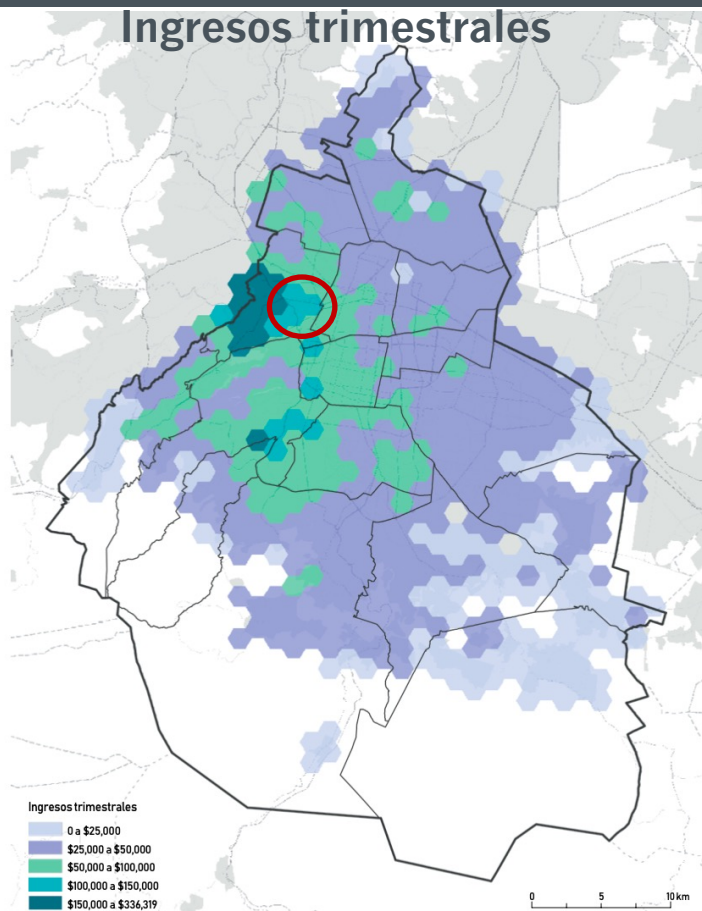
## El proyecto de Masaryk

- La avenida Presidente Masaryk es de las más icónicas de Polanco, una zona **privilegiada** de la Ciudad de México.
- Es una avenida donde se ubican algunas de las boutiques más exclusivas y restaurantes.



# Polanco

Es una centralidad  
de altos ingresos



## El proyecto Integral de Rehabilitación de Masaryk

- En las obras participó la la **Autoridad del Espacio Público**, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Delegación (Alcaldía) Miguel Hidalgo.
- Recuperación del espacio público siguiendo con la premisa de ir **cediendo cada vez más zonas al peatón**.
  - **6.4 kilómetros lineales de intervención en 61 manzanas.**
  - Ampliación de **banquetas** (53 mil metros cuadrados, incluyendo 5 mil metros cuadrados que eran arroyo vehicular, destinados a circulación peatonal)
  - Incorporación de **cruces seguros**
  - Creación de 20 bahías para seguridad y accesibilidad universal.
  - Reubicación e instalación de **mobiliario urbano** (incluyendo la instalación de 331 luminarias e infraestructura soterrada).
  - Saneamiento de vegetación e incorporación de 190 árboles.
  - **Integración de la zona comercial**
  - **Instalaciones subterráneas**

## El proyecto Integral de Rehabilitación de Masaryk

- Promovida por la “**Asociación de Propietarios de Inmuebles de Masaryk**”
- El diseño de la obra fue por el arq. Bernardo Gómez-Pimienta.
- Se propuso **por vez primera en mucho tiempo** aplicar la **contribución de mejoras** para financiar la obra.
- La inversión se estimaba en **\$480 MDP (\$36.5 MDD)** pero la obra terminó en **\$567 MDP (\$43.28 MDD)**
- La obra inició en **enero de 2014** y se extendió por más de 12 meses (8,400 empleos).
- De acuerdo con notas periodísticas el más del 30 por ciento de los negocios cerró y otros reportaron pérdidas de hasta el 90 por ciento de sus ganancias, lo cual llevó a publicar el 28 de julio el **Acuerdo** por el que se instruye a la titular de la secretaría de trabajo y fomento al empleo del Distrito Federal, a **otorgar un apoyo económico** a las y los trabajadores afectados de manera directa, con motivo de la ejecución de las obras del “Proyecto integral de rehabilitación del corredor urbano avenida Presidente Masaryk”

# Planta general



# Sección y materiales



# Obra





# Resultado



## Aplicación de las contribuciones de mejoras

- **2,700** cuentas prediales
- La mitad financiada por los propietarios de los inmuebles
- El rango de pago iba de los **\$55,000 pesos (\$4,179 mil dólares)** de los inmuebles adyacentes a la obra (**85% de los recursos, la mayoría comercio**) hasta los **\$737 pesos (\$56 dólares)** para los alejados hasta 250 metros (zona B) (**15% de los recursos**).
- Se decidió aplicar la figura ya que “**hay una intervención del gobierno y los propietarios obtienen el aumento de la plusvalía de sus inmuebles**”.
- **48 meses** para pagar, con descuento de **7 por ciento** si se realiza en una exhibición– para quienes resulten beneficiados por la obra.

## Oposición al cobro de las contribuciones de mejoras

- Quejas por la **duración de la obra** y por los efectos en los comercios
- Carta al Jefe de Gobierno con **180 firmas** en oposición a pagar la obra (agosto 2014) “**si la obra es en beneficio de una mayoría, no debería cargarse parte del costo a los vecinos de la zona que, además, no fueron quienes solicitaron las obras**”.
- La Voz de Polanco “no queremos que se haga el pago de contribución de mejoras por parte de la gente de **uso de suelo habitacional**, porque en realidad esa gente no participó ni **nunca le enteraron que iban a remodelar Masaryk**, y realmente, **no obtienen ninguna ventaja en su propiedad**, aunque se digan que se va a valorar más, lo que les va a perjudicar es que les **suban el predial** ... no es justo que los vecinos que tienen su **banqueta deshecha** enfrente de su casa por una obra que ellos no pidieron, que no aprobaron, que nunca les preguntaron nada tengan que pagar por eso”.

## Oposición al cobro de las contribuciones de mejoras

- Otros vecinos "ha habido edificios sobre Masaryk que sus tuberías se rompieron con la vibración de las máquinas, se les inundaron los primeros pisos con aguas negras, se han roto los vidrios de las puertas, no nos han informado nada, nunca han tenido la delicadeza de decirnos 'mañana te cerramos la puerta', con todas las escuelas, nunca han tenido una atención para decirles 'agua va', entonces, con esos **modos, ¿todavía quieren que la gente pague?**".
- "es una medida injusta porque **está todo como escondido**, hay que leerlo entre líneas: **nos suben la plusvalía, pero no queremos vender la gran mayoría**; es una **medida de expulsión, porque sube el valor de tu propiedad y te suben los impuestos que se tienen que pagar**. Entonces, va a haber gente que no va a poder pagar ese predial ni aún con sus módicas contribuciones...tendrían que pagar hasta 55 mil pesos".

## Resultado de los reclamos

- La obra costó **\$567 MDP (\$43.28 MDD)**, pero **\$261 MDP (\$19.82 MDD)** venían de fuentes de carácter federal.
- Los comerciantes (alrededor de 400 predios) pagarían las 4/5 partes y los vecinos en zonas habitacionales la quinta parte.
- Desde marzo de 2014 se abre la opción de **exentar** del pago a los **usos habitacionales si así lo solicitan**.
- La Secretaría de Finanzas analiza que solo se puede cobrar la mitad los recursos aportados por la Ciudad de México (aproximadamente **\$153 MDP, \$11.63 MDD**)
- El Gobierno de la Ciudad decide **no aplicar** la contribución de mejoras.
- Los locales se rentaban a **\$80 dlls** el m<sup>2</sup> en 2013 y llegaron a **\$100 dlls** en 2016.

## Comentarios sobre la experiencia

- Marco jurídico obsoleto, poco eficiente y que no incluye la participación social.
  - La decisión de la obra y la aplicación del instrumento recae en las instituciones gubernamentales.
  - No existen mecanismos de participación ciudadana previos. Falta de legitimidad de la obra.
  - Se paga posterior a la ejecución y puesta en marcha de la obra.
  - Oposición vecinal de personas de altos ingresos.
- El único intento de usar estas contribuciones que se habían dejado de aplicar desde 1985 fue un fracaso.

## Conclusiones

- Existe **interés** de las autoridades fiscales de aplicar esta figura, pero se requieren cambios en el Código Fiscal para hacerlo viable:
  - Integración de la población desde el inicio (**Comité de Aportantes**) con un fuerte trabajo social.
  - **Transparencia** en la determinación del costo de la obra y **análisis** de la capacidad de pago.
  - Consideración de mecanismos que permitan recuperar los costos de la obra (preferentemente la **valorización**) independientemente de la fuente de financiamiento.
  - Cobrar parte de los recursos antes de ejecutar la obra.
  - Aumentar la cultura de la **repartición equitativa de cargas y beneficios**.

## Nuevas perspectivas en materia de "recuperación de plusvalías"

- Gran oposición de medios de comunicación y grupos sociales en la discusión de la Constitución de la Ciudad de México cuando se propuso la "**captura de plusvalías**".
- Artículo 16, fracción C sobre regulación del suelo: "El Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la **distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano**, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sustentable del territorio de la Ciudad"
- Programas Parciales de Desarrollo Urbano de Vallejo (aprobado en 2021) y Atlampa (en proceso de entregarse al Congreso de la CDMX), incluyen la **cesión onerosa de derechos de edificación**, así como el cumplimiento de otros requisitos (**sustentabilidad, espacio público y usos mixtos**) para lograr un **aprovechamiento máximo** (intensidad de construcción-FAR).



Daniel E. Perez Torres

UNAM

depereztorres@p-dt.mx

@dpereztorres



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

113 BRATTLE STREET

CAMBRIDGE MA 02138

LINCOLNINST.EDU

@LANDPOLICY