



ISSN 0188-4891

Perteneciente a



[www.arlared.org](http://www.arlared.org)

## Directorio

### Rector

Dr. José de Jesús Williams

### Director General de Desarrollo Académico

IQI. Carlos Estrada Pinto, M. en C.

### Coordinador General del Sistema de Posgrado, Investigación y Vinculación

Dr. Javier Becerril García

### Director de la Facultad de Arquitectura

Arq. Alfredo J. Alonzo Aguilar, M. en C.

### Secretario Académico

Mtro. en Arq. Mario A. León Flores

### Secretario Administrativo

Mtro. en Arq. José Luis Cocom Herrera

### Jefa de la Unidad de Posgrado e Investigación

Dra. en Arq. Lucía Tello Peón

## CUADERNOS. ARQUITECTURA DE YUCATÁN

### Coordinación editorial FAUADY

Dra. en Arq. Gladys N. Arana López

### Consejo editorial

Arq. Alfredo J. Alonzo Aguilar, M. en C.

Mtro. en Arq. Mario A. León Flores

Mtro. en Arq. José Luis Cocom Herrera

Dra. en Arq. Lucía Tello Peón

Arq. Juan Carlos Sánchez

Lic. C.C. Jessica Ortiz Vorrat

Dr. en Arq. Roberto Reyes Pérez

Dra. en Arq. Gladys Arana López

### Corrector de texto

Lic. Per. María Teresa Mézquita Méndez

### Diseño, diseño gráfico y formación editorial

Cecilia Gorostieta Monjaraz

## Comité Científico Dictaminador

Dr. en Diseño Luis Fernando Guerrero Baca

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México

Arq. Benjamín Ibarra Sevilla, M. en C.

University Of Texas At Austin, Estados Unidos

Dr. en Arq. Arturo Román Kallish

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. en Arq. Raúl Pável Ruiz Torres

Universidad Autónoma De Chiapas, México

Dr. en Arq. Raúl Ernesto Canto Cetina

Universidad Autónoma De Yucatán, México

Dra. en C.S. Arq. Patricia Méndez

Conicet-Cedodal, Universidad del Bio Bio, Chile

Dra. en Hist. del Arte Ana Fernández García

Universidad de Oviedo, España

Dra. en Arq. Catherine Ettinger Mc Enulty

Universidad Michoacana de San Nicolás De Hidalgo, México

Dra. en Arq. María Elena Torres Pérez

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Arq. Silvia Elisa Chí Cervera, M. en C.

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Arq. Edgardo Bolio Arceo, PhD.

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dra. en Arq. Zaida Muxí Martínez

Universidad Politécnica de Cataluña, España

Dra. Arq. Inés Moisset

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

El contenido es responsabilidad de los autores, quienes garantizarán que tanto el artículo como los materiales vinculados a él son originales y no infringen derechos de autor. Se considerará que los puntos de vista expresados en los documentos, no reflejan necesariamente la opinión del Consejo editorial o de la Facultad de Arquitectura de la UADY. Al ser aceptado un texto, el autor no podrá participar en el mismo número en dos secciones de la revista, ni tampoco en publicaciones consecutivas. Todas las colaboraciones aprobadas pasarán a ser propiedad de CUADERNOS. ARQUITECTURA DE YUCATÁN respetándose los correspondientes derechos intelectuales del autor.

IMPRESO EN MÉXICO

# CUADERNOS.30

## ARQUITECTURA DE YUCATÁN



CAMPUS DE ARQUITECTURA, HÁBITAT, ARTE Y DISEÑO

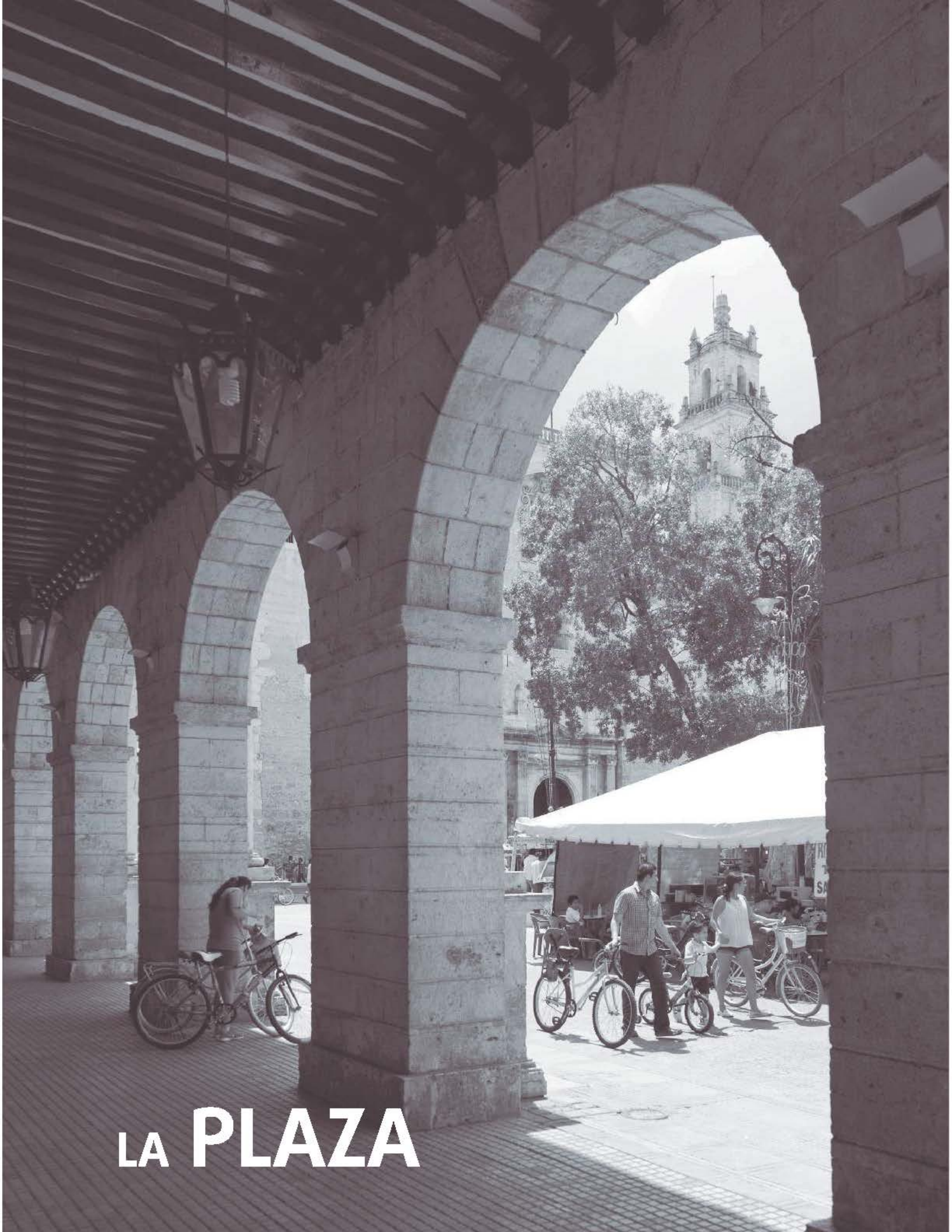


# Contenido

## 7 EDITORIAL

### LA PLAZA <<

- 10 Yolanda Fernández Martínez**  
**Financiamiento urbano e ingresos municipales por la gestión de la propiedad inmobiliaria de Mérida 2006-2017** en el marco de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- 28 Camilo Boano**  
**¿Puede ser la ciudad usada de manera diferente?**  
Diseño urbano y Arquitectura y los retos del uso
- 50 Adrián Contreras Manzanilla**  
**Un proyecto social**  
Modelo de vivienda para la producción social en una comunidad maya



LA PLAZA

FINANCIAMIENTO  
URBANO E INGRESOS MUNICIPALES  
POR LA GESTIÓN DE LA PROPIEDAD  
INMOBILIARIA DE MÉRIDA 2006-2017  
EN EL MARCO DE LA LEY GENERAL  
DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
DESARROLLO URBANO

---

**Yolanda Fernández Martínez**

---

**Palabras clave:**

Plusvalía, política pública, financiamiento urbano

**Resumen**

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades latinoamericanas es la falta de políticas públicas de suelo urbano orientadas a mejorar, no solo la administración de autorizaciones para nuevos usos y desarrollos inmobiliarios, sino para una gestión proactiva de la ciudad. En este sentido, el tema de las plusvalías y la generación de instrumentos no tributarios para acelerar los procesos para el financiamiento urbano, se vuelven cada vez más urgentes de atender.

Las autoridades municipales se encuentran ante el desafío de contar cada vez con un menor presupuesto para financiar las grandes infraestructuras que sus ciudades demandan. El presente documento tiene como objetivo explorar la posibilidad de vincular lo previsto en términos de financiamiento urbano en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, 2016) con el rol que la recaudación municipal por parte de la gestión de la propiedad inmobiliaria ha tenido desde el año 2006 hasta el 2017 conforme a la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida (LIMM) de cada uno de los años correspondientes.

FECHA DE RECEPCIÓN    FECHA DE ACEPTACIÓN  
04 de ABRIL >> 31 de MAYO, 2017

**Key words:**

Capital gain, Public politics, Urban financing

**Abstract**

One of the main problems facing Latin American cities is the lack of public policies on urban land aimed to improve, not just the administration of authorizations for new uses and real estate developments, but for a proactive management of the city. In this sense, the issue of capital gains and the generation of non-tax instruments to accelerate the processes for urban financing, are becoming more and more urgent to attend.

The municipal authorities are faced with the challenge of having less and less budget to finance the large infrastructures that their cities demand. This document aims to explore the possibility of linking what is expected in terms of urban financing in the new General Law on Human Settlements, Land Use Planning and Urban Development

(LGAHOTDU, 2016, for its acronym in Spanish) with the role that municipal collection by the management of real estate property has had from 2006 to 2017 under the Income Tax Act of the Municipality of Mérida (LIMM) of each of the corresponding years.

YOLANDA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

# Financiamiento urbano e ingresos municipales

por la gestión de la propiedad inmobiliaria de Mérida 2006-2017 en el marco de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*



## Introducción

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades latinoamericanas es la falta de políticas públicas de suelo urbano orientadas a mejorar, no solo la administración de autorizaciones para nuevos usos y desarrollos inmobiliarios, sino para una gestión proactiva de la ciudad. En este sentido, el tema de las plusvalías y la generación de instrumentos no tributarios para acelerar los procesos para el financiamiento urbano, se vuelven cada vez más urgentes de atender, sobre todo en los escenarios urbanos de las ciudades medias, las cuales se han convertido en concentradoras de actividades económicas y de inversiones inmobiliarias de gran importancia por sus impactos urbanos, ambientales y en las infraestructuras para la movilidad y servicios públicos. Así como por tener un marco jurídico débil y desarticulado entre sí, debido a que no contempla la problemática urbana de forma integral e intersectorial.

Por tanto, las autoridades municipales se encuentran ante el desafío de contar cada vez con un menor presupuesto para financiar las grandes infraestructuras que sus ciudades demandan; toda vez que, a pesar de ser generadoras de riqueza y de plusvalía, los instrumentos jurídicos no contemplan forma alguna para que estos beneficios que el esfuerzo colectivo le aporta a los particulares, se manifieste de una manera justa y equitativa en el espacio urbano, y más aún, en aquellas zonas de la ciudad en donde no hay planes de inversión privada.

Como consecuencia, el presente trabajo tiene como objetivo explorar la posibilidad de vincular lo previsto en términos de financiamiento urbano en la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOT-DU, 2016) con el rol que la recaudación municipal por parte de la gestión de la propiedad inmobiliaria ha tenido desde el año 2006 hasta el 2017 conforme a la *Ley de Ingresos del Municipio de Mérida* (LIMM) de cada uno de los años correspondientes.

## El suelo urbano como mercancía y generadora de riqueza

Los hechos generadores de plusvalía se logran a través de inversiones públicas en infraestructuras y mejoramiento del entorno, así como de modificaciones a la normatividad que promueven a través de los instrumentos de planeación en diferentes escalas, cambios de uso de suelo y auge de nuevos desarrollos inmobiliarios comerciales y de servicios. Por tanto, se identifica el siguiente problema nacional que de acuerdo con Azuela, se requiere *“reconocer la necesidad de combatir el uso especulativo de la propiedad para recuperar la plusvalía urbana y de ese modo financiar políticas urbanas incluyentes, por un lado, y tener claro cuáles son los procesos de producción del espacio urbano en los que ese uso tiene lugar”*.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, habría que diferenciar y separar los procesos urbanos relativos a la propiedad del suelo con los del derecho a edificar, en el entendido de que éste deriva de las normas e instrumentos relativos a la regulación del desarrollo urbano, y por tanto, los incrementos en el valor de los inmuebles que sean generados por el esfuerzo de la colectividad y no sólo por el del propietario, deberían ser canalizados para financiar las necesidades y bienes del interés público, toda vez que los particulares no los producen de forma espontánea.

Bertaud<sup>2</sup> ha realizado investigaciones relevantes sobre el caso de los nuevos modelos de urbanización en China a través de la relación entre la intervención del gobierno y los mercados de suelo. Sus conclusiones destacan que la intervención del gobierno en el desarrollo de las ciudades es indispensable, puede apoyar o ignorar las tendencias del mercado. Sin embargo, hacer caso omiso tiene un precio muy alto, debido a que el mercado inmobiliario actúa de forma individual y no es responsable de resolver los problemas de la colectividad, ni de procurar escenarios de equidad y competitividad urbana. Por tanto, podemos asumir que si se carece de un funcionamiento equilibrado de tal mercado, se corre el riesgo de potencializar el déficit de infraestructuras, así como de la dotación de vivienda social. Es así como, el suelo urbano y urbanizable se convierte en mercancía irre-



Figura 1 > Repavimentación de la Avenida Miguel Alemán.  
Fuente: Archivo propio. Fecha: 2 de febrero de 2017

Figura 2 > Ciclista en el Fraccionamiento Del Arco, Mérida, Yucatán.  
Fuente: Archivo propio. Fecha: 6 de marzo de 2017

petible y única, que debe ser parte de una política integral urbana, orientada al equilibrio social y al aprovechamiento sustentable del territorio.

El tema de la gestión de las plusvalías para financiar el desarrollo urbano equitativo de las ciudades, está presente desde la década de 1980 en diferentes ciudades latinoamericanas de Brasil, Colombia y Ecuador, de las cuales se puede aprender y analizar los modelos jurídicos y financieros, así como su implementación en sus correspondientes administraciones municipales. Estos casos han sido documentados y apoyados por investigaciones del Banco Interamericano del Desarrollo,<sup>3</sup> así como por el Lincoln Institute of Land Policy.<sup>4</sup> Precisamente, el tema de “*Los instrumentos no tributarios del financiamiento urbano*” fue abordado por Martim Smolka Director del Programa para Latinoamérica del mencionado instituto, en el Seminario de Propiedad Urbana y Constitución de la Ciudad de México durante los días 17 y 18 de noviembre de 2016, organizado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Lincoln Institute of Land Policy. Los temas relevantes de este seminario se centraron en que la recuperación de plusvalías y el impuesto a la propiedad inmobiliaria representan herramientas para una gestión efectiva y equitativa del suelo urbano.

Así también, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) ha tenido intervenciones con el Gobierno de Colombia en materia de planificación urbana, la cual se reflejó en la incorporación del reajuste de terrenos en la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana y posteriormente en la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial. Estos resultados se manifestaron en la generación de mecanismos para la operatividad del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. “*Desde entonces, el reajuste de terrenos está ligado a un sistema articulado y vinculante de*

<sup>1</sup> Antonio Azuela, “Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad” en *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 588-608, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

<sup>2</sup> Alain Bertaud (2012). “Government intervention and urban land markets: the case of China” en *Journal of Architectural and Planning Research*, 29 (4), 335-346. <http://www.jstor.org/stable/43030986>

<sup>3</sup> Andrés Blanco, Vicente Fretes y Andrés Muñoz (Eds.) (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. División de Gestión Fiscal y Municipal Gerencia de Instituciones para el Desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000391>

<sup>4</sup> Diego Erba (Coord.). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy

*instrumentos cuya función primordial consiste en garantizar el ordenamiento territorial, la planificación y financiación del desarrollo urbano, y la gestión del suelo*".<sup>5</sup>

En julio de 2015 George W. McCarthy<sup>6</sup> señaló con respecto a la Nueva Agenda Urbana presentada en la cumbre de Hábitat III<sup>7</sup> que: "Los impuestos a la propiedad deberán ser considerados como un instrumento de política territorial y a su vez como un medio para alcanzar metas fiscales." En virtud de lo anterior, el Lincoln Institute of Land Policy ha formulado una campaña sobre la necesidad de fortalecer la salud fiscal municipal, entendiéndola como "la capacidad de los gobiernos locales para planificar, administrar y pagar por servicios e inversiones públicas críticas".<sup>8</sup> Como consecuencia, esta capacidad adquiere mayor relevancia, toda vez que las ciudades están en procesos más rápidos de cambio urbano y crecimiento poblacional, lo cual conlleva a que las autoridades municipales tengan que enfrentar compromisos cada vez más difíciles y multidimensionales. Y si además, van de la mano con una pobre e ineficaz recaudación tributaria, un desconocimiento sobre mecanismos para la gestión eficiente del suelo, una actitud pasiva por recibir transferencias federales de recursos y el consecuente endeudamiento por obra e infraestructuras públicas, entonces se hará poco factible la posibilidad de tener escenarios urbanos con mejor calidad de vida, equidad en la distribución entre las cargas y beneficios que la ciudad genera y mejores oportunidades para el desarrollo humano, más allá de sólo fomentar inversiones en zonas exclusivas para los más pudientes.

Resulta por tanto, necesario analizar cuáles son las características de las políticas públicas urbanas, de sus marcos regulatorios e instrumentos de planeación urbana en sus diferentes escalas, cómo es el funcionamiento de sus sistemas catastrales y métodos de valoración del impuesto predial, así como los detalles de los instrumentos financieros para el desarrollo urbano que se utilizan en estos países latinoamericanos, para determinar los alcances y la viabilidad de nuevos instrumentos, cuyo propósito no es generar más impuestos, sino una recaudación eficiente y su consecuente distribución equitativa en la ciudad.

## Los temas pendientes en el ámbito nacional: financiamiento urbano, plusvalías y más

### Financiamiento urbano en la LGAHOTDU

El pasado 26 de noviembre de 2016 se publicó la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU),<sup>9</sup> normativa que representa un avance en el camino recorrido de 4 décadas desde que en 1976 se publicó la *Ley General de Asentamientos Humanos*. Esta nueva propuesta jurídica se enmarcó dentro de la Cumbre ONU Hábitat III de la Nueva Agenda Urbana, en donde uno de los retos más significativos para el cumplimiento de las estrategias en el ámbito local, es el tema del financiamiento urbano. Es decir, ¿cómo van a enfrentar las autoridades municipales los grandes desafíos urbanos que su población demanda para el corto y largo plazo?

<sup>5</sup> Convocatoria JICA, 2016. Primera Edición del Curso Internacional "Políticas Urbanas y Gestión de Programas Sostenibles para Ciudades Inteligentes" que se llevará a cabo en Colombia del 20 de febrero al 17 de marzo de 2017. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Departamento Nacional de Planeación de Colombia

<sup>6</sup> Presidente y CEO del Lincoln Institute of Land Policy in Cambridge, Massachusetts

<sup>7</sup> ONU Hábitat Quito Octubre de 2016 en donde la delegación mexicana presentó el proyecto de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*

<sup>8</sup> <http://www.lincolninst.edu/es/temas-claves/salud-fiscal-municipal>

<sup>9</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)

<sup>10</sup> Así como a su reciente modificación del 28 de diciembre 2016. [http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle\\_ley.php?idley=6, N. de la A.](http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=6,N.de%20la%20A.)

<sup>11</sup> Sin embargo, en nuestro país a pesar de que en el párrafo tercero del artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de (...) imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...) así como el de (...) regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...", recientemente en el pasado mes de diciembre de 2016, se sometió ante la cámara de legisladores el tema de la captación de plusvalías, tanto para la *Constitución* como para la

Por tanto, resulta relevante analizar qué es lo que propone la *LGAHOTDU* con respecto al tema del financiamiento urbano, toda vez que a un año de su expedición, es decir para el próximo mes de noviembre, deberíamos contar con la correspondiente ley estatal, misma que dejaría sin efecto a la *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán (1995)*,<sup>10</sup> y a su vez, debería establecer la correspondencia jurídica con los instrumentos de la escala municipal.

En la *LGAHOTDU* se precisa el espíritu del interés público y su relación con la propiedad inmobiliaria en el Inciso III del Artículo 4 del Capítulo Segundo de los Principios, de la siguiente manera:

Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio.<sup>11</sup>

Asimismo se establecen las atribuciones que desde el orden federal hasta el municipal les corresponden realizar con respecto al tema financiero según se expresa en la tabla 1.

Con respecto a lo anterior, tenemos que desde el orden federal se asume la responsabilidad de generar los mecanismos para poner en marcha el tema del financiamiento para el desarrollo regional, urbano y rural. Por su parte, en el nivel estatal se estima incidir en la escala municipal para contribuir al financiamiento del desarrollo urbano y metropolitano, así como para recuperar lo que las inversiones públicas generan en incrementos de valor de la propiedad inmobiliaria, lo que hemos mencionado bajo el concepto de “recuperación de plusvalías”. Mientras que, para el ámbito local, le correspondería atender las relaciones metropolitanas para que a través de convenios se determinen los acuerdos para el financiamiento.

También hay que destacar que en la *LGAHOTDU 2016*, se destina el Título Décimo a los Instrumentos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano, en cuyo artículo 88 se señala lo siguiente:

En términos de las leyes locales y federales aplicables, y sin perjuicio de lo previsto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos.

<b>Inciso VIII del Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:</b>	<b>Inciso XII del Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:</b>	<b>Inciso VII del Artículo 11. Corresponde a los municipios:</b>
Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.	Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.	Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes.

TABLA 1. Atribuciones federales, estatales y municipales de acuerdo a la *LGAHOTDU 2016* con respecto al financiamiento urbano. Elaboración propia. Fuente: *LGAHOTDU 2016*.

En esta propuesta, aunque resulta innovador posicionar el tema del financiamiento para el desarrollo urbano, aún queda pendiente precisar la obligatoriedad de vincular la planeación de los usos suelos con estrategias financieras. Sin embargo, queda explícito el hecho de la necesidad de que tales mecanismos financieros y fiscales tienen un interés público por encima de seguir beneficiando a los más pudientes. También queda pendiente lo siguiente ¿Cómo financiar la Resiliencia Urbana, Prevención y Reducción de Riesgos en los Asentamientos Humanos,<sup>12</sup> así como todo lo relativo a la movilidad urbana?<sup>13</sup>

Ante estos escenarios, el impuesto predial es una opción reconocida internacionalmente para que las localidades puedan financiar los servicios públicos y poder darle mantenimiento a lo existente. Sin embargo, este impuesto no se ha valorizado como una fuente poderosa de ingresos. Como consecuencia, resulta necesario analizar cómo los sistemas tributarios son capaces de transformar la riqueza generada por las inversiones inmobiliarias, muchas de ellas promotoras del fenómeno de la expansión urbana, en mejorar los escenarios de aquellas zonas donde no hay planes de inversión privada ni pública, es decir, en reducir la brecha de las desigualdades. En México la recaudación predial es sumamente baja, tanto “en términos absolutos y relativos, pues en 2010 representó tan sólo 0.13% del PIB”.<sup>14</sup>

Por tanto, el reconocimiento de la tributación y en especial de la tributación inmobiliaria como un instrumento de reducción de las desigualdades, distribución justa del costo de las ciudades y como forma de promover el desarrollo urbano posiblemente traería mayor sostenibilidad a las políticas ya establecidas en los diferentes países.<sup>15</sup> Con respecto a los aspectos administrativos sobre el nivel de recaudación y la composición tributaria mexicana se tiene que las causas de una baja recaudación están relacionadas con la falta de capacidad administrativa de las autoridades.<sup>16</sup>

## Recuperación de plusvalías urbanas atrapadas entre las arenas políticas y mediáticas

El tema de la recuperación de plusvalías urbanas ocupó un espacio privilegiado en el último semestre del año de 2016, ya que por primera vez se abordó en el ámbito jurídico tanto para la elaboración de la Constitución Capitalina como en la nueva Ley de Vivienda de la Ciudad de México.

En la Asamblea Constituyente se defendió que el espíritu de esta propuesta jurídica, administrativa y financiera no tenía intereses confiscatorios, ni para expropiar la propiedad particular, sino por el contrario, se fundamenta en el derecho a la ciudad y en responder de forma proactiva a las necesidades de la población, buscando una distribución más justa de las cargas y beneficios que los usos del suelo generan en la ciudad. Sin embargo, para evitar confusiones al respecto, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, solicitó a la Asamblea Constituyente eliminar el artículo 21 del proyecto de la Constitución capitalina, sin que hubiera una justificación técnica y sobretodo, del beneficio social que esta iniciativa podría tener.

*Ley de Vivienda*, ambas de la Ciudad de México. Consultar tabla No. 2. N. de la A.

<sup>12</sup> Capítulo Único del TÍTULO SEXTO de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*

<sup>13</sup> Capítulo Único del TÍTULO SEPTIMO de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*

<sup>14</sup> Mónica Unda, Carlos Moreno (2015). “La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010” en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (225), pp. 47-78. Recuperado en 22 de mayo de 2017, <http://www.scielo.org.mx/scielod=S0185-19182015000300047&lng=es&tlng=es>

<sup>15</sup> Claudia De Cesare (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy

<sup>16</sup> Sin embargo, habría que diferenciar la capacidad administrativa de la capacidad tecnológica, toda vez que Mérida cuenta con un Sistema Catastral considerado como uno de los más avanzados de México, reconocido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). N. de la A.



Figura 3 > Repavimentaciones en la calle 48 entre 57 y 59 del Centro de Mérida.  
Fuente: Archivo propio. Fecha: 12 de julio de 2017

Mientras que el 4 de diciembre de 2016 la Asamblea Legislativa aprobó las modificaciones a la *Ley de Vivienda de la Ciudad de México* en cuyo artículo 94 se señala que el gobierno deberá establecer los mecanismos para la captación de plusvalías para destinarlas en acciones orientadas para distribuir y financiar equitativamente el desarrollo urbano, así como también, el mejoramiento del entorno. De igual forma como sucedió con la *Constitución de la Ciudad de México*, ante el desconocimiento, confusión y preocupación de que se estuviera hablando de imponer nuevos impuestos y como consecuencia del descontento social generado, los presidentes de la Comisión de Gobierno y Vivienda solicitaron que dicho artículo se modifique y, por tanto, que sea eliminado el término de “plusvalías” del Artículo 94.

Por tanto, se requiere de una reconceptualización de los derechos de la propiedad para diferenciar la propiedad del suelo del derecho de edificabilidad, así como clarificar los procesos de producción del espacio

urbano y los hechos colectivos generadores de plusvalía para que, a partir de ello, se formulen instrumentos para la captación de plusvalías del suelo originadas por acto del poder público y que tengan como objetivo un reparto equitativo de las cargas y beneficios para que los gobiernos locales estén en posibilidad de financiar políticas pública incluyentes y sustentables.

Para entender cómo el tema mediático impactó en la agenda legislativa, se realizó un registro de 83 notas periodísticas desde el 31 de agosto de 2016 hasta el 8 de febrero de 2017, entre las cuales destaca cómo la percepción en torno al tema terminó desprestigiando la iniciativa y sólo se rescatan dos titulares por parte de especialistas y académicos que defienden esta postura. Cabe señalar que tales noticias permearon en el ámbito local, lo cual representará un desafío cuando haya que repensar las formas tradicionales de recaudación que tiene el municipio de Mérida para poder enfrentar los diversos problemas urbanos, así como para mantener una ciudad extendida. (ver tabla 2)

Fecha	Encabezados mediáticos sobre el tema de las plusvalías	Referencia
31/08/2016	1. Proyecto de Constitución de la Ciudad de México ya es público	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/31/1114192">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/31/1114192</a>
15/09/2016	2. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México	<a href="http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf">http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf</a>
03/10/2016	3. 7 ejes de la nueva Ley de Desarrollo Urbano	<a href="http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/10/03/7-ejes-de-la-nueva-ley-de-desarrollo-urbano">http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/10/03/7-ejes-de-la-nueva-ley-de-desarrollo-urbano</a>
14/10/2016	4. Valor del suelo, clave para el crecimiento urbano sostenible: BID	<a href="http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/10/14/valor-del-suelo-clave-para-el-crecimiento-urbano-sostenible-bid">http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/10/14/valor-del-suelo-clave-para-el-crecimiento-urbano-sostenible-bid</a>
18/10/2016	5. Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)	<a href="http://habitat3.org/wp-content/uploads/A-CONF-226-L-3-Spanish.pdf">http://habitat3.org/wp-content/uploads/A-CONF-226-L-3-Spanish.pdf</a>
22/11/2016	6. Diputados preparan una nueva ley de vivienda para la Ciudad de México	<a href="http://expansion.mx/nacional/2016/11/22/diputados-preparan-una-nueva-ley-de-vivienda-para-la-ciudad-de-mexico">http://expansion.mx/nacional/2016/11/22/diputados-preparan-una-nueva-ley-de-vivienda-para-la-ciudad-de-mexico</a>
28/11/2016	7. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	<a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf</a>
01/12/2016	8. Piden a Mancera eliminar de proyecto Constitución CDMX fracción sobre plusvalía de un inmueble	<a href="http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=645237&amp;idFC=2016">http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=645237&amp;idFC=2016</a>
	9. Aprueban en lo general dictamen de Ley de Vivienda para la CDMX	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/01/1131589">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/01/1131589</a>
06/12/2016	10. Dictamen que emite la Comisión de Vivienda en relación a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Nueva Ley de Vivienda para la Ciudad de México	<a href="http://www.aldf.gob.mx/archivo-d18f8a647e0b57db3cb5cfa9d1a6a15f.pdf">http://www.aldf.gob.mx/archivo-d18f8a647e0b57db3cb5cfa9d1a6a15f.pdf</a> VII Legislatura / No. 113 Gaceta Parlamentaria Año 02 /Primer Ordinario
	11. La captura de plusvalías y los contratos multianuales en la Constitución de la Ciudad de México por Salvador Medina y Mónica Tapia	<a href="http://labrujula.nexos.com.mx/?p=1081">http://labrujula.nexos.com.mx/?p=1081</a>
05/12/2016	12. La plusvalía será propiedad de la CDMX, proponen constituyentes	<a href="http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/05/la-plusvalia-propiedad-de-la-cdmx-proponen-constituyentes">http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/05/la-plusvalia-propiedad-de-la-cdmx-proponen-constituyentes</a>
	13. La asamblea legislativa aprueba una nueva ley de vivienda para la capital	<a href="http://expansion.mx/nacional/2016/12/06/la-asamblea-legislativa-aprueba-una-nueva-ley-de-vivienda-para-la-capital">http://expansion.mx/nacional/2016/12/06/la-asamblea-legislativa-aprueba-una-nueva-ley-de-vivienda-para-la-capital</a>
06/12/2016	14. El proyecto de constitución no busca cobrar nuevo impuesto: Mancera	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/6/proyecto-de-constitucion-no-busca-cobrar-nuevo-impuesto-mancera">http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/6/proyecto-de-constitucion-no-busca-cobrar-nuevo-impuesto-mancera</a>
	15. El jefe de gobierno de la CDMX retira su propuesta. ALDF aprueba cobro de plusvalías a inmuebles	Primera Nacional
	16. La ALDF aprueba recaudar plusvalía	Página 5 sección comunidad
	17. Avalan ley para impulsar vivienda popular en la CDMX	Página 16 de la sección Ciudad y Estados
	18. Aprueba Asamblea al fin, Ley de vivienda	Página 3 sección Ciudad
	19. Asamblea aprueba impuesto a plusvalía	Página 1 sección Metrópoli
07/12/2016	20. La Ley de Vivienda de la Ciudad de México no genera nuevos impuestos	<a href="http://www.aldf.gob.mx/comsoc-ley-vivienda-ciudad-mexico-no-genera-nuevos-impuestos--29660.html">http://www.aldf.gob.mx/comsoc-ley-vivienda-ciudad-mexico-no-genera-nuevos-impuestos--29660.html</a>
	21. Ley de Vivienda de la CDMX no genera nuevos impuestos: Luna	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/07/1132842">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/07/1132842</a>
	22. Propuesta para que gobierno de la CDMX se quede con plusvalía de viviendas, "aniquila el mercado inmobiliario": Triana Tena	<a href="http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2016/12-Diciembre/07/5244-Propuesta-para-que-gobierno-de-la-CDMX-se-queda-con-plusvalia-de-viviendas-aniquila-el-mercado-inmobiliario-Triana-Tena">http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2016/12-Diciembre/07/5244-Propuesta-para-que-gobierno-de-la-CDMX-se-queda-con-plusvalia-de-viviendas-aniquila-el-mercado-inmobiliario-Triana-Tena</a>
	23. Gobierno de la CDMX y ALDF analizan plusvalía de inmuebles	<a href="http://www.deptos.mobi/departamentos-nuevos/71397-gobierno-de-la-cdmx-y-aldf-analizan-plusvalia-de-inmuebles-excelsior.html">http://www.deptos.mobi/departamentos-nuevos/71397-gobierno-de-la-cdmx-y-aldf-analizan-plusvalia-de-inmuebles-excelsior.html</a>
	24. Se reformará el Artículo 94 de la Ley de Vivienda: Leonel Luna	<a href="http://www.aldf.gob.mx/comsoc-reformara-articulo-94-ley-vivienda-leonel-luna--29669.html">http://www.aldf.gob.mx/comsoc-reformara-articulo-94-ley-vivienda-leonel-luna--29669.html</a>
	25. Modificarán el artículo 94 de la Ley de Vivienda para evitar confusiones en su interpretación: Leonel Luna y Dunia Ludlow	<a href="http://www.aldf.gob.mx/comsoc-modificaran-articulo-94-ley-vivienda-evitar-confusiones-su-interpretacion-leonel-luna-y-dunia-ludlow--29688.html">http://www.aldf.gob.mx/comsoc-modificaran-articulo-94-ley-vivienda-evitar-confusiones-su-interpretacion-leonel-luna-y-dunia-ludlow--29688.html</a>
	26. Asamblea Legislativa corregirá artículo de la ley de vivienda	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/8/asamblea-legislativa-corregira-articulo-de-la-ley-de-vivienda">http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/8/asamblea-legislativa-corregira-articulo-de-la-ley-de-vivienda</a>
08/12/2016 ↓	27. Eliminarán el término 'plusvalía' del artículo 94 de Ley de Vivienda	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/08/1133032">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/08/1133032</a>
	28. El cobro de plusvalía fuera de constitución, pero en ley de vivienda de la CDMX	<a href="http://expansion.mx/politica/2016/12/08/el-cobro-de-plusvalia-fuera-de-constitucion-pero-en-ley-de-vivienda-de-la-cdmx">http://expansion.mx/politica/2016/12/08/el-cobro-de-plusvalia-fuera-de-constitucion-pero-en-ley-de-vivienda-de-la-cdmx</a>
	29. Eliminan constituyentes párrafo sobre cobro de plusvalías	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/8/eliminan-constituyentes-parrafo-sobre-cobro-de-plusvalia">http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/8/eliminan-constituyentes-parrafo-sobre-cobro-de-plusvalia</a>
	30. El abc de la nueva ley de vivienda para la Ciudad de México	<a href="http://expansion.mx/nacional/2016/12/08/el-abc-de-la-nueva-ley-de-vivienda-para-la-ciudad-de-mexico">http://expansion.mx/nacional/2016/12/08/el-abc-de-la-nueva-ley-de-vivienda-para-la-ciudad-de-mexico</a>

08/12/2016	31. Constituyentes eliminan impuesto por plusvalía en CDMX	<a href="http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/08/constituyentes-eliminacion-impuesto-por-plusvalia-en-cdmx">http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/08/constituyentes-eliminacion-impuesto-por-plusvalia-en-cdmx</a>
	32. La nueva Ley de Vivienda de la CDMX retirará el término plusvalía e incentivará casas de interés social	<a href="http://www.animalpolitico.com/2016/12/nueva-ley-de-vivienda-de-la-cdmx-plusvalia/">http://www.animalpolitico.com/2016/12/nueva-ley-de-vivienda-de-la-cdmx-plusvalia/</a>
	33. Defienden captación de la plusvalía; ley de vivienda de la CDMX	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/08/1132942">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/08/1132942</a>
	34. Eliminan por unanimidad punto sobre plusvalía en el Constituyente	<a href="http://www.imagenradio.com.mx/eliminacion-por-unanimidad-punto-sobre-plusvalia-en-el-constituyente">http://www.imagenradio.com.mx/eliminacion-por-unanimidad-punto-sobre-plusvalia-en-el-constituyente</a>
	35. Cobro de plusvalía queda fuera de Constitución de CDMX	<a href="http://www.proyecto40.com/programa/todo-personal/nota/2016-12-08-07-00/cobro-de-plusvalia-queda-fuera-de-constitucion-de-cdmx/">http://www.proyecto40.com/programa/todo-personal/nota/2016-12-08-07-00/cobro-de-plusvalia-queda-fuera-de-constitucion-de-cdmx/</a>
	36. Esta polémica propuesta ha generado molestia entre los ciudadanos de la capital	
	37. ¿Cobrarán o no la plusvalía la nueva constitución de la CDMX?	
	38. Esta medida ha generado críticas e incertidumbre, pero ¿de verdad los capitalinos tendrán que decir adiós a la propiedad privada?	<a href="http://www.forbes.com.mx/plusvalia-nueva-constitucion-de-cdmx/#gs.PwH5QZM">http://www.forbes.com.mx/plusvalia-nueva-constitucion-de-cdmx/#gs.PwH5QZM</a>
	39. Es inconstitucional la ley de vivienda, acusan Diputados y académicos consideran inconstitucional la Ley de Vivienda aprobada ayer en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) porque permite la recaudación de la plusvalía sin que esté avalado en la Constitución.	<a href="http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/es-inconstitucional-la-ley-de-vivienda-acusan.html">http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/es-inconstitucional-la-ley-de-vivienda-acusan.html</a>
	40. Captación de plusvalía, eliminada del dictamen constitucional de la CDMX	<a href="http://aristeginoticias.com/0812/mexico/captacion-de-plusvalia-eliminada-del-dictamen-constitucional-de-la-cdmx/7fb_comment_id=1260228230723723_1261778727235340">http://aristeginoticias.com/0812/mexico/captacion-de-plusvalia-eliminada-del-dictamen-constitucional-de-la-cdmx/7fb_comment_id=1260228230723723_1261778727235340</a>
41. Será incorporado un nuevo artículo que obligue a los desarrolladores inmobiliarios a pagar una cantidad que se destinará a mejoras urbanas.		
42. ¿La plusvalía de tu vivienda generará impuestos para la CDMX?	<a href="http://www.altonivel.com.mx/la-plusvalia-vivienda-generara-impuestos-la-cdmx/">http://www.altonivel.com.mx/la-plusvalia-vivienda-generara-impuestos-la-cdmx/</a>	
09/12/2016	43. Sale concepto de plusvalía de Ley de Vivienda y Constitución de CDMX	<a href="http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/09/sale-concepto-de-plusvalia-de-ley-de-vivienda-y-constitucion-de-cdmx">http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/09/sale-concepto-de-plusvalia-de-ley-de-vivienda-y-constitucion-de-cdmx</a>
	44. Mancera: vetaré nuevo impuesto; Ley de Vivienda de la CDMX	
	45. No vamos a suscribir ningún decreto que pudiera crear un gravamen por "plusvalía", dijo sobre el polémico artículo 94 que aprobó la ALDF	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/09/1133188">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/09/1133188</a>
10/12/2016	46. Insaciables, sí van contra la 'plusvalía'	<a href="http://www.forbes.com.mx/insaciables-si-van-contra-la-plusvalia/#gs.Ae2q654">http://www.forbes.com.mx/insaciables-si-van-contra-la-plusvalia/#gs.Ae2q654</a>
	47. Defienden urbanistas cobro de plusvalía	<a href="http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1001908&amp;md5=ea390dea97248e8f1cd61c71e98a5ae8&amp;ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe">http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1001908&amp;md5=ea390dea97248e8f1cd61c71e98a5ae8&amp;ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe</a>
	48. Defienden urbanistas cobro de plusvalía	Página 15 de sección ciudad
11/12/2016	49. No se hagan bolas... Con la plusvalía en la CDMX	<a href="http://www.inmueblesmexico.info/no-se-hagan-bolas-con-la-plusvalia-en-la-cdmx.html">http://www.inmueblesmexico.info/no-se-hagan-bolas-con-la-plusvalia-en-la-cdmx.html</a>
	50. Ley de Vivienda de la CDMX es anticonstitucional: Pablo Escudero	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/11/ley-de-vivienda-de-cdmx-es-anticonstitucional-pablo-escudero">http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/11/ley-de-vivienda-de-cdmx-es-anticonstitucional-pablo-escudero</a>
12/12/2016	51. ¿Asustado por la captación de plusvalía? Tiene una cara positiva	<a href="http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/12/asustado-por-la-captacion-de-plusvalia-tiene-una-cara-positiva">http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/12/asustado-por-la-captacion-de-plusvalia-tiene-una-cara-positiva</a>
	52. ¿Qué hacer si cobran impuestos a la plusvalía en CDMX?	
	53. Ante la posibilidad de que se cree un impuesto que grave la plusvalía de bienes inmuebles en la Ciudad de México, abogados aseguran que es viable ampararse por ser una disposición inconstitucional.	<a href="http://www.elfinanciero.com.mx/mis-finanzas/que-hacer-si-cobran-impuestos-a-la-plusvalia-en-cdmx.html">http://www.elfinanciero.com.mx/mis-finanzas/que-hacer-si-cobran-impuestos-a-la-plusvalia-en-cdmx.html</a>
	54. Advierten controversia constitucional por plusvalía en la CDMX	<a href="http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/12/advierten-controversia-constitucional-por-plusvalia-en-la-cdmx">http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2016/12/12/advierten-controversia-constitucional-por-plusvalia-en-la-cdmx</a>
13/12/2016	55. Advierte Senado presentar controversia constitucional, si se publica Ley de Vivienda de la CDMX	<a href="http://www.analisisefondo.com/economia/finanzas/item/24977-advierte-senado-presentar-controversia-constitucional,-si-se-publica-ley-de-vivienda-de-la-cdmx.html">http://www.analisisefondo.com/economia/finanzas/item/24977-advierte-senado-presentar-controversia-constitucional,-si-se-publica-ley-de-vivienda-de-la-cdmx.html</a>
	56. Aprobada, la Ley de Vivienda en la CDMX	<a href="http://www.forbes.com.mx/aprobada-la-ley-vivienda-la-cdmx/#gs.73NSWTK">http://www.forbes.com.mx/aprobada-la-ley-vivienda-la-cdmx/#gs.73NSWTK</a>
16/12/2016	57. Supera Ley de Vivienda de CDMX falso debate sobre plusvalía y es aprobada en ALDF en beneficio de miles de familias: Dunia Ludlow	<a href="http://www.aldf.gob.mx/comsoc-supera-ley-vivienda-cdmx-falso-debate-sobre-plusvalia-y-es-aprobada-aldf-beneficio-miles-familias-dunia-ludlow--29879.html">http://www.aldf.gob.mx/comsoc-supera-ley-vivienda-cdmx-falso-debate-sobre-plusvalia-y-es-aprobada-aldf-beneficio-miles-familias-dunia-ludlow--29879.html</a>
	58. Aprueba ALDF observaciones de la nueva Ley de Vivienda de la Ciudad de México	<a href="http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aprueba-aldf-observaciones-nueva-ley-vivienda-ciudad-mexico--29885.html">http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aprueba-aldf-observaciones-nueva-ley-vivienda-ciudad-mexico--29885.html</a>
	59. Proponen nuevo texto sobre captación de plusvalía en Ley de Vivienda. Comisiones de la ALDF aprobaron una nueva redacción para el artículo 94 y se espera que este viernes sea aprobada también por el pleno.	<a href="http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/12/16/proponen-nuevo-texto-sobre-captacion-de-plusvalia-en-ley-de-vivienda">http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/12/16/proponen-nuevo-texto-sobre-captacion-de-plusvalia-en-ley-de-vivienda</a>
	60. Sin captación de plusvalía, la CDMX pagará altos costos: experto.	
	61. El mecanismo, bien implementado, generaría recursos para obras vitales como las hídras y combatiría las 'mordidas' de los desarrolladores por permisos de construcción.	<a href="http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/12/16/sin-captacion-de-plusvalia-la-cdmx-pagara-altos-costos-experto">http://www.obrasweb.mx/construccion/2016/12/16/sin-captacion-de-plusvalia-la-cdmx-pagara-altos-costos-experto</a>
	62. Versión stenográfica de la sesión ordinaria ALDF	<a href="http://www.aldf.gob.mx/archivo-e0ece405d1b044cb6240d751b7af98ac.pdf">http://www.aldf.gob.mx/archivo-e0ece405d1b044cb6240d751b7af98ac.pdf</a>
16/12/2016	63. Sin captación de plusvalía, la CDMX pagará altos costos: experto	
	64. El mecanismo, bien implementado, generaría recursos para obras vitales como las hídras y combatiría las 'mordidas' de los desarrolladores por permisos de construcción, señala Jorge Macías	<a href="http://expansion.mx/nacional/2016/12/16/sin-captacion-de-plusvalia-la-cdmx-pagara-altos-costos-experto">http://expansion.mx/nacional/2016/12/16/sin-captacion-de-plusvalia-la-cdmx-pagara-altos-costos-experto</a>

17/12/2016	65. ALDF aprueba observaciones a nueva Ley de Vivienda	<a href="http://www.jomada.unam.mx/ultimas/2016/12/17/aldf-aprueba-observaciones-a-nueva-ley-de-vivienda">http://www.jomada.unam.mx/ultimas/2016/12/17/aldf-aprueba-observaciones-a-nueva-ley-de-vivienda</a>
18/12/2016	66. Diputada afirma que la Nueva Ley de vivienda detonará la inversión de 50 mil mdp.	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/18/diputada-afirma-que-ley-de-vivienda-detonara-inversion-de-50-mil">http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/12/18/diputada-afirma-que-ley-de-vivienda-detonara-inversion-de-50-mil</a>
	67. Aprueban la nueva Ley de Vivienda sin plusvalía	<a href="http://eleconomista.com.mx/estados/2016/12/18/aprueban-nueva-ley-vivienda-sin-plusvalia">http://eleconomista.com.mx/estados/2016/12/18/aprueban-nueva-ley-vivienda-sin-plusvalia</a>
	68. La nueva Ley de Vivienda detonará 40 mil nuevas viviendas	<a href="https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/126816-la-nueva-ley-de-vivienda-detonara-40-mil-nuevas-viviendas">https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/126816-la-nueva-ley-de-vivienda-detonara-40-mil-nuevas-viviendas</a>
19/12/2016	69. ¿Qué es la captación de plusvalía? ¿Me van a cobrar impuestos al vender mi casa?	<a href="http://www.pequenocerdocapitalista.com/la-captacion-plusvalia-me-van-cobrar-impuestos-al-vender-casa/">http://www.pequenocerdocapitalista.com/la-captacion-plusvalia-me-van-cobrar-impuestos-al-vender-casa/</a>
02/01/2017	70. Impuesto sobre la plusvalía. Opinión de José Luis Luege Tamargo	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/jose-luis-luege-tamargo/metropoli/cdmx/2017/01/02/impuesto-sobre-la">http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/jose-luis-luege-tamargo/metropoli/cdmx/2017/01/02/impuesto-sobre-la</a>
04/01/2017	71. En la CDMX nueva ley podría quitarle a ciudadanos la plusvalía de sus viviendas	<a href="http://www.vanguardia.com.mx/articulo/en-la-cdmx-nueva-ley-podria-quitarle-ciudadanos-la-plusvalia-de-sus-viviendas">http://www.vanguardia.com.mx/articulo/en-la-cdmx-nueva-ley-podria-quitarle-ciudadanos-la-plusvalia-de-sus-viviendas</a>
06/01/2017	72. La Ley de Vivienda de la CDMX no crea un nuevo impuesto: Dunia Ludlow	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/dunia-ludlow/nacion/2017/01/06/la-ley-de-vivienda-de-la-cdmx-no-crea">http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/dunia-ludlow/nacion/2017/01/06/la-ley-de-vivienda-de-la-cdmx-no-crea</a>
10/01/2017	73. Ley de Vivienda o plusvalía en la CDMX, aprende de todo sobre este concepto	<a href="https://elsemanario.com/metropoli/185587/ley-de-vivienda-o-plusvalia-aprende-de-todo-sobre-este-concepto/">https://elsemanario.com/metropoli/185587/ley-de-vivienda-o-plusvalia-aprende-de-todo-sobre-este-concepto/</a>
18/01/2017	74. Plusvalía en CDMX: borran término, pero la ley aún implica un pago	<a href="http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2017/01/18/plusvalia-en-cdmx-borran-termino-pero-la-ley-aun-implica-un-pago">http://www.obrasweb.mx/inmobiliario/2017/01/18/plusvalia-en-cdmx-borran-termino-pero-la-ley-aun-implica-un-pago</a>
	75. La palabra fue eliminada, pero el planteamiento de pagar una contribución permanece y es ambiguo. Expertos advierten la falta de reglamentación.	
24/01/2017	76. Detallan nueva ley de vivienda de la CDMX 77. La diputada Dunia Ludlow señaló que en la capital se tenía un déficit anual de 83 mil nuevas viviendas que no se estaba satisfaciendo	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/24/1141953">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/24/1141953</a>
02/02/2017	78. Vanguardia e inclusión, base de Nueva Ley de Vivienda en CDMX: Dunia Ludlow y Mariana Moguel	<a href="http://www.aldf.gob.mx/video/comsoc-vanguardia-e-inclusion-base-nueva-ley-vivienda-cdmx-dunia-ludlow-y-mariana-moguel-30409.html">http://www.aldf.gob.mx/video/comsoc-vanguardia-e-inclusion-base-nueva-ley-vivienda-cdmx-dunia-ludlow-y-mariana-moguel-30409.html</a>
05/02/2017	79. Constitución Política de la Ciudad de México	<a href="http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf">http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf</a>
08/02/2017	80. ALDF recibe la Constitución Política de la Ciudad de México	<a href="http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/08/1145042">http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/08/1145042</a>
	81. El ex presidente de la Asamblea Constituyente, Alejandro Encinas, entregó la Carta Magna al presidente de la Comisión de Gobierno, Leonel Luna	
	82. Asamblea Legislativa recibe nueva Constitución CDMX	
	83. ALDF recibe Constitución de la CDMX e inicia elaboración de sus leyes secundarias	<a href="http://www.proceso.com.mx/473656/aldf-recibe-constitucion-la-cdmx-e-inicia-elaboracion-sus-leyes-secundarias">http://www.proceso.com.mx/473656/aldf-recibe-constitucion-la-cdmx-e-inicia-elaboracion-sus-leyes-secundarias</a>

Tabla No. 2. Cronología mediática sobre el tema de las plusvalías en la Ciudad de México  
Elaboración propia. Fuente: Señalada

ARTÍCULO 5. Los Impuestos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Predial	107'294,504	112'524,999	167'976,074	185'725,620	213'104,830	216'467,109	229'543,963	273'319,471	255'356,163	287'086,000	315'256,243	393'204,826
Sobre adquisición de inmuebles	75'903,339	93'467,021	102'713,101	152'603,778	152'036,817	157'338,058	158'044,884	159'438,194	228'758,106	249'417,178	316'853,068	381'617,226
Sobre diversiones y espectáculos públicos	2'482,121	2'530,936	2'530,936	2'978,120	3'825,903	4'803,708	3'516,573	3'554,875	3'610,214	3'810,288	4'231,792	4'231,792
Accesorios (actualización, recargos, multas y gastos de ejecución)	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	20'949,646	18'715,695	26'851,371
Total impuestos	185'679,964	208'522,956	273'220,111	341'307,518	368'967,550	378'608,875	391'105,420	436'312,540	487'724,483	561'263,112	655'056,798	805'905,215
El porcentaje que representa el impuesto predial con respecto al total de impuestos recaudados.	57.8%	54%	61.50%	54.42%	57.80%	57.17%	58.70%	62.64%	52.36%	51.15%	48.13%	48.80%

Tabla No. 3. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de predial con respecto al total de impuestos recaudado, conforme al Artículo 5 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán.  
Elaboración propia. Fuente: Ley de Ingresos del Municipio de Mérida de cada uno de los años fiscales en [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes\\_gub.php](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes_gub.php)



## Recaudación municipal por parte de la gestión de la propiedad inmobiliaria conforme a la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida

Figura 4 > Vivienda en serie en Ciudad Cauce.  
Fuente: Archivo propio. Fecha: 24 de marzo de 2017

En el siguiente apartado se desarrolla el análisis histórico de la recaudación municipal por parte de la gestión de la propiedad inmobiliaria desde el año 2006 hasta el 2017 conforme a la *Ley de Ingresos del Municipio de Mérida* (LIMM) de cada año correspondiente. En este trabajo se realizó el registro de los datos y una primera aproximación para poder entender cuál es el peso de la actividad inmobiliaria en el contexto de la recaudación municipal, para finalmente establecer posibles reflexiones que se vinculen con lo establecido en la *LGAHOTDU*. Para lo cual y con el interés de profundizar en subsecuentes investigaciones, se posicionan las siguientes preguntas.

¿Cuál ha sido la trayectoria de la autonomía financiera del municipio de Mérida en la última década a partir del diagnóstico jurídico y operativo de los instrumentos de recaudación en relación con la propiedad inmobiliaria a través de impuestos, derechos y contribución por mejoras?

¿Hasta qué punto los instrumentos de recaudación fiscal municipal vinculados a la propiedad inmobiliaria, tienen la capacidad de asumir los retos financieros que el desarrollo urbano de este modelo expansivo de ciudad demanda en el corto y largo plazo?

En el último cuarto de siglo la ciudad de Mérida creció de 8 mil a 24 mil hectáreas y según el censo del 2015 cuenta con 892,363 habitantes, fenómeno que se acentuó en esta década. De acuerdo a la Base de Datos el Sistema de Gestión

Catastral del 20 de mayo del 2016, hay un registro total de 429,834 predios, de los cuales el 92.25% son urbanos (396,536); el 73.45 % corresponde a casa-habitación (315,724); el 79.28% tiene superficie de construcción (340,774); y el 100% del padrón predial está valuado de acuerdo a las tablas de valores vigentes del 2016.

La recaudación total estimada entre impuestos y derechos para el ejercicio fiscal 2017 del Municipio de Mérida es de 49.2 millones de dólares, de los cuales el 85% (49.8 mdd) están vinculados a la propiedad inmobiliaria. Cabe señalar que el concepto de contribución de mejoras establecido en la *Ley de Hacienda del Municipio de Mérida* para el año 2017 se calculó en cero pesos, al mismo tiempo que desde principios de año se inició el ejercicio de 50 mdd en aportaciones federales para obras de infraestructura, rehabilitación de calles y parques.<sup>17</sup> (ver tablas 3, 4 y 5).

Por tanto, habría que identificar los puntos de encuentro entre las debilidades y fortalezas del sistema recaudatorio de Mérida con relación a la propiedad inmobiliaria, toda vez que la estructura catastral se posiciona como una de las mejores del país y la política federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) le apuesta a su actualización tecnológica para incrementar la recaudación municipal. Sin embargo, faltaría vincular la actualización tecnológica catastral con una política de suelo que emane del diagnóstico del grado de eficiencia que la recaudación municipal tiene con respecto a la propiedad inmobiliaria. Así como vincular los procesos de expansión urbana propiciados por los programas de desarrollo urbano y las inversiones públicas y privadas, con la política de recaudación fiscal. En el entendido de que actualmente existe un divorcio entre la política de recaudación y la del desarrollo urbano.

También hay que diferenciar la capacidad administrativa de la capacidad tecnológica, toda vez que Mérida cuenta con un Sistema Catastral considerado como uno de los más avanzados de México, reconocido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, la SEDATU actualmente está financiando el proyecto ejecutivo de la Modernización Catastral 2016 de Mérida,<sup>18</sup> con el objetivo de mejorar los componentes tecnológicos y actualizar sistema de cómputo. Lo cual supondría que al tener este tipo de infraestructuras de vanguardia, el municipio de Mérida debería de tener un nivel destacado de autonomía financiera que le permitiera financiar obras e infraestructuras sin las aportaciones federales, que hoy en día son mayores a lo que estima recaudar al año. Como consecuencia, se requiere crear consciencia sobre el poder que el sistema recaudatorio tiene para financiar el desarrollo urbano y más aún, para adelantarse a los escenarios futuros.

Por lo tanto se realizó el registro de los siguientes datos conforme a la *Ley de Ingresos del Municipio de Mérida* de cada uno de los años fiscales desde el 2006 hasta el 2017 y haciendo referencia a los siguientes conceptos de recaudación:<sup>19</sup>

Impuestos:<sup>20</sup> (...) las contribuciones establecidas en esta Ley que deben pagar las personas físicas y las morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho, previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo. Para los efectos de este inciso, las sucesiones se considerarán como personas físicas”.

<sup>17</sup> El 11 de enero de 2017 el Alcalde de Mérida anunció una inversión histórica de mil millones de pesos para obras de infraestructura y desarrollo social en Mérida. Recuperado 28 de agosto de 2017. <http://sipse.com/milenio/inversion-obras-merida-alcalde-infraestructura-desarrollo-social-238273.html>

<sup>18</sup> Recuperado el 27 de agosto de 2017. [http://www.sedatu.gob.mx/gobmx/transparencia/transparencia\\_focalizada/documentos/Programa\\_de\\_Modernizacion/MERIDA\\_PEC\\_MUNICIPAL\\_2016.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/gobmx/transparencia/transparencia_focalizada/documentos/Programa_de_Modernizacion/MERIDA_PEC_MUNICIPAL_2016.pdf)

<sup>19</sup> Conforme al Artículo 13 de las características de los ingresos. Recuperado el 27 de agosto de 2017. [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2007/ley\\_fiscal\\_municipal.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2007/ley_fiscal_municipal.pdf)

<sup>20</sup> Consultar la Tabla No. 3. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de predial con respecto al total de impuestos recaudado, conforme al Artículo 5 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán. N. de la A.

<b>ARTÍCULO 6.- Los Derechos por prestación de servicios</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Por los servicios que presta la Dirección del Catastro del Municipio	9'342,163	11'592,211	13'995,297	15'048,682	16'171,108	17'598,871	17'920,592	19,408,229	21,482,809	22'477,490	25'108,558	29'967,799
Por licencias de funcionamiento y permisos	572,363	2'303,403	272,122	531,012	1'504,976	395,119	2'913,235	1,186,232	1,220,207	2'630,329	903,670	2'320,484
Por los servicios que presta la Dirección de Desarrollo Urbano	7'963,062	8'586,795	15'143,132	16'564,281	13'837,842	16'193,060	17'640,063	19,483,932	20,599,890	21'978,734	25'859,936	30'999,703
Sub total de las direcciones relacionadas con la Gestión de la propiedad inmobiliaria	17'877,588	22'482,409	32'143,975	31'513,926	31'513,926	34'187,050	38'473,890	40'078,393	43'302,906	47'086,553	51'872,158	63'287,986
Porcentaje del Total de Derechos	24%	26.54%	28.80%	36%	31.50%	32.84%	34%	34.40%	34.80%	34.32%	36%	35.65%
<b>TOTAL DERECHOS</b>	<b>74'490,330</b>	<b>84,724,804</b>	<b>102'160,051</b>	<b>89'257,071</b>	<b>100'126,252</b>	<b>104'079,257</b>	<b>113'138,727</b>	<b>116'559,207</b>	<b>124'547,215</b>	<b>137'216,809</b>	<b>144'373,267</b>	<b>177'520,098</b>

Tabla No. 4. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de los derechos prestados por las direcciones relacionadas con la Gestión de la propiedad inmobiliaria con respecto al total de derechos recaudados, conforme al Artículo 6 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán.  
Elaboración propia. Fuente: Ley de Ingresos del Municipio de Mérida de cada uno de los años fiscales en [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes\\_gub.php](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes_gub.php)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Impuesto Predial ARTÍCULO 5</b>	107'294,504	112'524,999	167'976,074	185'725,620	213'104,830	216'467,109	229'543,963	273'319,471	255'356,163	287'086,000	315'256,243	393'204,826
Total de los Derechos por prestación de servicios por las Direcciones de Catastro, Desarrollo Urbano y Tesorería y Finanzas ARTÍCULO 6	17'877,588	22'482,409	32'143,975	31'513,926	31'513,926	34'187,050	38'473,890	40'078,393	43'302,906	47'086,553	51'872,158	63'287,986
<b>TOTAL</b>	<b>125'172,092</b>	<b>135'007,408</b>	<b>200'120,049</b>	<b>217'239,546</b>	<b>244'618,756</b>	<b>250'654,159</b>	<b>268'017,853</b>	<b>313'397,864</b>	<b>298'659,069</b>	<b>334'172,553</b>	<b>367'128,401</b>	<b>456'492,812</b>
Porcentaje que representa del total recaudado	47%	45%	52.53%	50%	51.71%	51.40%	53%	56.52%	48.75%	47.78%	46%	46.42%

Tabla No. 5. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto del impuesto predial y los derechos prestados por las Direcciones relacionados con la gestión de la propiedad inmobiliaria como las de Catastro, Desarrollo Urbano y Tesorería y Finanzas con respecto al total recaudado.  
Elaboración propia. Fuente: Ley de Ingresos del Municipio de Mérida de cada uno de los años fiscales en [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes\\_gub.php](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes_gub.php)

ARTÍCULO 7. Las contribuciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuciones de mejoras por obras.	2'034,354	2'958,227	2'332,643	3'354,981	1'319,640	1'050,203	1'628,483	1,577,022	298,650		No aplica	No aplica
Contribuciones de mejoras por obras públicas										869,964	400,000	0.00
Contribuciones de mejoras por servicios.	4'021,651	3'705,162	3'200,000	2'873,351	2'595,585	4'048,123	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Contribuciones de Mejoras no comprendidas en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	0.00
<b>TOTAL CONTRIBUCIONES DE MEJORAS</b>	<b>6'056,005</b>	<b>6'663,389</b>	<b>5'532,643</b>	<b>6'228,332</b>	<b>3'915,225</b>	<b>5,098,326</b>	<b>1'628,483</b>	<b>1,577,022</b>	<b>298,650</b>	<b>869,964</b>	<b>400,000</b>	<b>0.00</b>

Tabla No. 6. Recaudación histórica municipal por concepto contribución de mejoras conforme al Artículo 7 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL IMPUESTOS ARTÍCULO 5	185'679,964	208'522,956	273'220,111	341'307,518	368'967,550	378'608,875	391'105,420	436'312,540	487'724,483	561'263,112	655'056,798	805'905,215
TOTAL DERECHOS ARTÍCULO 6	74'490,330	84,724,804	102'160,051	89'257,071	100'126,252	104'079,257	113'138,727	116'559,207	124'547,215	137'216,809	144'373,267	177'520,098
TOTAL CONTRIBUCIONES DE MEJORAS ARTÍCULO 7	6'056,005	6'663,389	5'532,643	6'228,332	3'915,225	5,098,326	1'628,483	1,577,022	298,650	869,964	400,000	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>266'226,299</b>	<b>299'911,149</b>	<b>380'912,805</b>	<b>436'792,921</b>	<b>473'009,027</b>	<b>487'786,458</b>	<b>505'872,630</b>	<b>554'448,769</b>	<b>612'570,348</b>	<b>699'349,885</b>	<b>799'830,065</b>	<b>983'425,313</b>
Porcentaje que representa la Contribución de mejoras del total recaudado	2.27%	2.21%	1.45%	1.42%	0.83%	1.04%	0.32%	0.28%	0.04%	0.12%	0.05%	0%

Tabla No. 7. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de contribución de mejoras con respecto al total recaudado.

Elaboración propia. Fuente: Ley de Ingresos del Municipio de Mérida de cada uno de los años fiscales en [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes\\_gub.phpxa](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/leyes_gub.phpxa)

Derechos:<sup>21</sup> “(...) las contribuciones establecidas en esta Ley como contraprestación por los servicios que presta el Ayuntamiento en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público del patrimonio municipal destinados a la prestación de un servicio público. También son derechos, las contraprestaciones a favor de organismos descentralizados o paramunicipales (...)”.

Contribución de mejoras:<sup>22</sup> “(...) las cantidades que la Hacienda Pública Municipal tiene derecho de percibir como aportación a los gastos que ocasionen la realización de obras de mejoramiento o la prestación de un servicio de interés general, emprendidos para el beneficio común. (...)”.

Los resultados del análisis arrojan en estas primeras aproximaciones que la recaudación municipal por concepto de impuestos y con respecto al predial, ha representado desde el año 2006 hasta el 2015 más del 50% del total de los impuestos recaudados por año. Mientras que para los años 2016 y 2017 disminuyó a un 48%. (ver tabla 3)

Con respecto a la recaudación municipal por concepto de derechos y haciendo referencia a las Direcciones de Catastro, Desarrollo Urbano y Tesorería y Finanzas por tener injerencia directa con la gestión de la propiedad inmobiliaria, tenemos que han representado desde un 24% en 2006 hasta su punto máximo de un 36% en 2016 del total de derechos recaudados por cada año. (ver tabla 4) Tales resultados destacan la importancia de estas dependencias en la recaudación municipal, toda vez que entre el impuesto predial y los derechos recaudados por las direcciones relacionadas con la gestión de la propiedad inmobiliaria, tenemos que han representado casi el 50% de la recaudación total de cada año por parte del municipio. (ver tabla 5)

Mientras que la recaudación municipal por concepto de contribución de mejoras tuvo su mejor momento en el año 2007 cuando se recaudó poco más de seis millones y medio de pesos y su peor momento en el año 2016 que representó únicamente cuatrocientos mil pesos. Estas cifras representaron el 2.21% en 2007 y el 0.05% en 2016 de la recaudación total del municipio. Causa extrañeza que para el año fiscal 2017 se hubiera determinado no cobrar alguna cantidad por este concepto. (ver tablas 6 y 7)

Como consecuencia de estos resultados, tenemos que el manejo del concepto de contribución de mejoras con el cual se apoya la *LGAHOTDU* (2016) para abordar la cuestión del financiamiento urbano, ha sido deficiente, e incluso ha venido en detrimento. Por tanto, se requiere de establecer las pautas para el abordaje integral de las políticas de recaudación fiscal con las del desarrollo urbano. Toda vez que, una ciudad extendida y con baja densidad como es Mérida, requerirá de mayores recursos para satisfacer los servicios públicos e infraestructuras innovadoras.

<sup>21</sup> Consultar la Tabla No. 4. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de los derechos prestados por las direcciones relacionadas con la Gestión de la propiedad inmobiliaria con respecto al total de derechos recaudados, conforme al Artículo 6 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán; y la Tabla No. 5. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto del impuesto predial y los derechos prestados por las Direcciones relacionados con la gestión de la propiedad inmobiliaria como las de Catastro, Desarrollo Urbano y Tesorería y Finanzas con respecto al total recaudado

<sup>22</sup> Consultar la Tabla No. 6. Recaudación histórica municipal por concepto. Contribución de mejoras conforme al Artículo 7 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán; y la Tabla No. 7. Relación entre la recaudación histórica municipal por concepto de contribución de mejoras con respecto al total recaudado. N. de la A.

## Reflexiones

La salud fiscal del municipio de Mérida depende de su capacidad para innovar en sus estrategias de recaudación con respecto a la gestión de la propiedad inmobiliaria. Ya no es suficiente recaudar para administrar el suelo urbanizado. Hay que recaudar para redistribuir la riqueza que genera la ciudad de manera equitativa. La discusión mediática a nivel nacional puso en entredicho la posibilidad de incorporar el concepto de recuperación de plusvalías en la normativa y como consecuencia, en el ámbito local ya existen posturas adversas al tema. Sin embargo, el registro y análisis de los datos fiscales a lo largo de poco más de una década, dejan ver que el 50% de la recaudación total está relacionado con la gestión de la propiedad privada, mientras que lo relativo a la contribución de mejoras, para invertir en infraestructuras y por el bien común, ha sido despreciado y poco aprovechado.

Por tanto, se requiere de conformar grupos interdisciplinarios de especialistas en las áreas de derecho urbanístico, economía y geografía urbana, finanzas públicas y gestión de la propiedad inmobiliaria y entre otros, para poder precisar los alcances que la LGAHOTDU establece en torno al financiamiento urbano, así como para demostrarle tanto a los legisladores, autoridades locales como a la ciudadanía, el potencial que la gestión del suelo urbano tiene para generar riqueza, así como para equilibrar las cargas y beneficios que se producen día con día en la ciudad.

Asimismo, y en virtud del desconocimiento y la confusión que el tema de las plusvalías ha generado ante la opinión pública e incluso entre los legisladores, se requiere de un abordaje interdisciplinario entre los campos de lo urbano, jurídico y económico para que el comportamiento inmobiliario y de las plusvalías, así como el funcionamiento de instrumentos no tributarios de captación de plusvalías sean territorializados en mapas amables e interactivos con el manejo de las nuevas tecnologías de la información a través de un geoproceto para generar una infraestructura de datos espaciales que simulen dichos comportamientos en diferentes escenarios urbanos.

## Bibliografía

- Azuela, A. (2016). "Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad" *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 588-608 Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro
- Bertaud, A. (2012). "Government intervention and urban land markets: the case of China". *Journal of Architectural and Planning Research*, 29 (4), 335-346. <http://www.jstor.org/stable/43030986>
- Blanco, A., Vicente Fretes y Andrés Muñoz (Eds.) (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. División de Gestión Fiscal y Municipal Gerencia de Instituciones para el Desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000391>
- Convocatoria JICA (2016). Primera Edición del Curso Internacional "Políticas Urbanas y Gestión de Programas Sostenibles para Ciudades Inteligentes" que se llevará a cabo en Colombia del 20 de febrero al 17 de marzo de 2017. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Departamento Nacional de Planeación de Colombia
- De Cesare, C. (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy
- Erba, D. (Cord.) (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy
- Ley de Ingresos del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2017*. D.O.E.Y., 29/Diciembre/16. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2015-2018/LeyIngresosHacienda17.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2016*, D.O.E.Y., 28/Diciembre/15. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2015-2018/LeyIngresosHacienda16.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2015*, D.O.E.Y.,

- 30/Diciembre/14. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012\\_2015/leyes15.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012_2015/leyes15.pdf)
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2014*, D.O.E.Y., 23/Diciembre/13. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012\\_2015/leyes14.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012_2015/leyes14.pdf)
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2013*, D.O.E.Y., 28/Diciembre/12 incluye Reforma D.O.E.Y., 30/Marzo/13. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012\\_2015/leyes13.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012_2015/leyes13.pdf)
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2012*, D.O.E.Y., 15/Diciembre/11. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2012/leyes12.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2011*, D.O.E.Y., 22/Diciembre/10. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2011/leyes11.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2010*, D.O.E.Y., 30/Diciembre/09. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2010/leyes10.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2009*, D.O.E.Y., 27/Diciembre/08. Recuperado el 27 de agosto de 2017. <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2009/leyes09.pdf>
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008*, D.O.E.Y., 15/Diciembre/07. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2008/hacienda\\_08.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2008/hacienda_08.pdf)
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2007*, D.O.E.Y., 29/Diciembre/06. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2007/ley\\_fiscal\\_municipal.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2007/ley_fiscal_municipal.pdf)
- Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Municipio de Mérida Yucatán, para el ejercicio fiscal 2006*, D.O.E.Y., 2/Enero/06. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2006/ley\\_ingresos.pdf](http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/Archivos2006/ley_ingresos.pdf)
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. (28 de Noviembre de 2016). Diario Oficial de la Federación. Recuperado en 27 de agosto de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)
- McCarthy, G. (2015). *Un gran desafío: Hábitat III deberá promover la salud fiscal municipal*. Recuperado el 22 de mayo de 2017. <http://citiscope.org/habitatIII/commentary/2015/07/un-gran-desafio-habitat-iii-debera-promover-la-salud-fiscal-municipal>
- Unda, M., y Carlos Moreno (2015). "La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010" en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (225), 47-78. Recuperado el 22 de mayo de 2017. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182015000300047&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000300047&lng=es&tlng=es)