



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Ingeniería
Maestría en Valuación de Bienes

Estrategia de recuperación de plusvalías basada en la estructura de los instrumentos para el desarrollo urbano del municipio de Querétaro

Trabajo escrito

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Valuación de Bienes

Presenta:

Ing. César Jonathan Jiménez Zavala

M.C. Antonio Alfonso Barreda Luna

Presidente

M.C. Verónica Leyva Picazo

Secretario

M.G.P.A. José Luis Alcántara Obregón

Vocal

M.C. Nuria Fabiola Hernández Amador

Sinodal

M.C. Víctor Hugo Colorado Reyes

Sinodal

Centro Universitario, Querétaro, Qro.

Febrero 2020

México

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

Índice.

Agradecimientos	6
Resumen	7
Summary	8
1. Introducción	9
1.1. Justificación	10
1.1.1. Social	10
1.1.2. Económica	12
1.2. Descripción del problema	14
1.3. Objetivos	20
1.3.1. General	20
1.3.2. Específicos	20
1.4. Hipótesis	20
2. Marco Teórico	21
2.1. Plusvalía del suelo urbano	21
2.2. Estructura en el valor del suelo	22
2.3. Aplicación de los instrumentos para la recuperación de plusvalía internacionalmente	23
3. Metodología	28
3.1. Marco legal aplicable a la recuperación de valor del suelo en México y Querétaro	33
3.1.1. Fundamentos jurídicos	33
3.1.2. Dimensión fiscal: impuestos municipales sobre bienes inmuebles	36
3.1.3. Estructura institucional de la planeación urbana	41
3.2. Herramientas fiscales para la recuperación del valor urbano en Querétaro	43
3.2.1. Antecedentes	43
3.2.2. Instrumentos de Capturas de Plusvalías	47
3.2.2.1. Contribuciones de mejoras por obras públicas	47
3.2.2.2. Transferencia de Derechos de Desarrollo	49

3.2.2.3.	Incrementos Coeficiente de Utilización del Suelo (ICUS)	51
3.2.2.4.	Polígonos de Actuación	52
3.2.3.	Instrumentos de captura de plusvalías en los instrumentos de planeación	53
3.2.3.1.	Plan Municipal de Desarrollo Urbano y planes parciales correspondientes	53
3.2.3.2.	Planes Parciales de Desarrollo Urbano Vigentes	55
3.2.3.3.	Planes de Desarrollo Urbano en Consulta	57
3.2.4.	Resumen del análisis de los mecanismos de recuperación de plusvalía en Querétaro	59
3.2.5.	Revisión evaluativa del diseño y aplicación de los mecanismos de recuperación de valor urbano en Querétaro	61
3.2.5.1.	Comparativa con modelos internacionales	61
3.2.5.1.1.	Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD)	62
3.2.5.1.2.	Polígonos de Actuación	64
4.	Resultados y Reflexión	65
4.1.	Análisis de los resultados de las encuestas	65
4.1.1.	Captura de plusvalías	66
4.1.2.	Contribución por mejoras	68
4.1.3.	Instrumentos venta de derechos de desarrollo (TDD e ICUS)	70
4.1.3.1.	Transferencia de derechos de desarrollo	70
4.1.3.2.	Incremento en el coeficiente de utilización del suelo (ICUS)	71
4.1.3.3.	Venta de derechos de desarrollo	72
4.1.3.4.	Instrumentación de la captura de plusvalías	73
4.1.3.5.	Síntesis del análisis de las encuestas	73
5.	Conclusiones	74
6.	Recomendaciones	78
7.	Bibliografía	79
8.	Anexos	79
8.1.	Anexo 1	79

Índice de tablas.

Tabla 1. Instrumentos de recuperación de Plusvalía en la República Mexicana	11
Tabla 2. Contribuciones estatales y municipales	18
Tabla 3. Comparativo de casos	30
Tabla 4. Costos asociados a los derechos de desarrollo adicionales	50
Tabla 5. Montos aplicables para la expedición de certificados relativos a derechos de desarrollo adicionales.	51

Índice de figuras.

Figura 1. Ingresos fiscales de los países miembros de la OCDE	15
Figura 2. Indicadores del Producto Interno Bruto (PIB) en México	16
Figura 3. Tendencias de crecimiento poblacional en el municipio de Querétaro	17
Figura 4. Componentes que integran el valor del suelo urbano	23
Figura 5. Proyecto de rehabilitación de la Avenida Presidente Masaryk en Ciudad de México	26
Figura 6. Distribución de asentamientos irregulares y zonas con condiciones de marginación	45
Figura 7. Representación del mecanismo de contribución de mejoras	48

Agradecimientos.

Extiendo un agradecimiento especial al M.C. Antonio Alfonso Barreda Luna, director de este trabajo, por su generosa dedicación, guía y valiosas aportaciones; a la M.C. Verónica Leyva Picazo, Coordinadora del Programa de Posgrado en Valuación de Bienes y secretaria de este trabajo, por su compromiso institucional y constante disposición para impulsar la culminación de mi formación; así como a los sinodales y colaboradores por sus observaciones críticas y su contribución al fortalecimiento académico de este proyecto. De manera particular, agradezco al Dr. Ignacio Kunz Bolaños por compartir su experiencia y conocimientos, los cuales enriquecieron de forma significativa este trabajo.

Agradezco profundamente a mis padres, Paty y Pedro, por su amor incondicional, su confianza y su constante apoyo, verdaderos pilares de todo lo que soy. A mis hermanos, Luis y Pedro, por estar siempre presentes. A mis amigas y amigos Karen, Fany, Bertha, Mara, Martha, Ana, Jessy, Mariana, Moni, Abi y Álvaro por los momentos compartidos, el aliento en los días difíciles y la alegría en los triunfos. A quienes ya no están, gracias por su huella en mi vida; que el Universo les retribuya con creces todo lo que sembraron en mí.

Agradezco también a la Universidad Autónoma de Querétaro, al Posgrado de la Facultad de Ingeniería, al Programa de Valuación de Bienes y a cada uno de mis profesores, por brindarme las bases académicas y las herramientas que hoy me permiten ejercer con responsabilidad e integridad en cada oportunidad profesional. A mis compañeros y colegas Hana, Lore, Guillermo, Eduardo, Arturo, Roberto y Juan Manuel, gracias por su apoyo, su amistad y su generosidad durante este camino compartido. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mi más sincero agradecimiento por el respaldo económico que me permitió culminar mis estudios de posgrado; asumo con compromiso el deber de retribuir a la sociedad trabajando con ética, responsabilidad y vocación de servicio.

Resumen.

El proceso de urbanización de una ciudad es intrínsecamente complejo y exige una participación activa por parte del gobierno municipal, ya sea mediante regulaciones normativas o inversiones directas en infraestructura, particularmente en el sistema de transporte. Estas intervenciones públicas tienden a incrementar, de forma sistemática, el valor del suelo, generando así ganancias de capital para los propietarios, muchas veces sin que estos realicen inversiones adicionales. Ante esta situación, los gobiernos locales buscan recuperar parte de dicha plusvalía mediante mecanismos que permitan redistribuir los beneficios del desarrollo urbano en favor del interés colectivo.

Este fenómeno es ampliamente reconocido en las aglomeraciones urbanas a nivel global, donde diversas ciudades han implementado mecanismos de captura de valor como herramientas clave para financiar la rehabilitación de infraestructura existente y promover proyectos que contrarresten la especulación del suelo. En este contexto, el municipio de Querétaro ha comenzado a considerar estos instrumentos como parte fundamental de su estrategia de desarrollo urbano.

El análisis de los mecanismos de recuperación de plusvalías constituye, por tanto, una aportación a la discusión que debe sostenerse entre los distintos actores urbanos sobre la dirección que tomará el crecimiento de la ciudad. La cuestión no es únicamente si debe continuar el proceso de urbanización, sino cómo hacerlo de forma más equitativa, eficiente y solidaria, con una visión de ciudad que responda a las necesidades presentes y futuras de todos sus habitantes.

Palabras clave: *Contribución de Mejoras, Venta de Derechos, Régimen Urbano, Impuestos, Municipio, Desarrollador, Propietario.*

Summary.

The urbanization process of a city is inherently complex and demands active participation from the municipal government, either through regulatory frameworks or direct investments in infrastructure, particularly in transportation systems. These public interventions tend to systematically increase land value, thereby generating capital gains for property owners—often without requiring additional private investment. In response, local governments seek to recover part of this added value through mechanisms that allow for the redistribution of development benefits in favor of the broader community.

This phenomenon is widely recognized across urban agglomerations around the world, where various cities have implemented land value capture mechanisms as key tools to finance the rehabilitation of existing infrastructure and to promote projects that mitigate land speculation. In this context, the municipality of Querétaro has begun to consider such instruments as a fundamental part of its urban development strategy.

Thus, the analysis of value capture mechanisms contributes to the broader conversation that must take place among urban stakeholders about the direction of the city's growth. The question is not only whether urbanization should continue, but how to do so in a more equitable, efficient, and inclusive manner—with a vision of urban development that meets the current and future needs of all city residents.

Keywords: *Improvement Contribution, Sale of Rights, Urban Regime, Taxes, Municipality, Developer, Owner.*

1. Introducción.

El proceso de descentralización en América Latina, junto con el crecimiento urbano acelerado de sus principales ciudades, ha resultado en una demanda significativa de infraestructura y servicios urbanos. Esto, sin embargo, ha llevado a los gobiernos locales a buscar fuentes novedosas de financiamiento que les permitan atender mejor esta demanda y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Ante este desafío, diferentes estudios han propuesto mecanismos que permiten recuperar el valor generado en el suelo para ser una herramienta de regulación urbana y una fuente de financiamiento de intervenciones públicas (Blanco, Fretes, & Muñoz, 2016, p. V).

En estos mecanismos, la captación del valor del suelo es una de las herramientas legítimas para capturar parte del valor excedente creado por acciones públicas del Estado. Es posible destinar esta recuperación a la mejora de la estructura urbana en beneficio de toda la población y específicamente a los grupos sociales más vulnerables (Municipalidad de Rosario, 2002). La experiencia internacional ilustra la variedad de políticas utilizadas para capturar y redistribuir excedentes, incluyendo impuestos, contribuciones y otros gravámenes sobre la propiedad del suelo, tanto en general como respecto a formas específicas de propiedad y actividad de desarrollo.

En América Latina, existe un marco normativo relativamente establecido sobre contribuciones de mejora y la recuperación de costos por obras públicas relacionadas con propiedades que se aprecian debido a estas obras. Desde la década de 1980, los gobiernos han expresado más interés en capturar los excedentes resultantes de las decisiones administrativas, especialmente las relacionadas con la actualización de las normas urbanísticas. Esto fue una extensión del rol del Estado, que ya no se limitaba a la inversión directa, sino que también incluía su capacidad de generar valor mediante la regulación del uso del suelo. Bajo un escenario de restricciones económicas y financieras, los gobiernos municipales han estado más dispuestos a adoptar instrumentos menos rigurosos

que les permitan captar parte del valor añadido del mercado inmobiliario para fortalecer sus finanzas (Lincoln Institute of Land Policy, 2002).

Aunque esto ha comenzado a ganar popularidad en los últimos años, aún nos queda un largo camino por recorrer. Sin embargo, existe una brecha entre la aspiración de captar los excedentes urbanos y redistribuirlos para quienes los necesitan y la existencia de un marco legal e institucional que permita implementar instrumentos apropiados y socialmente aceptados. Además, hay limitaciones en los métodos de valoración del valor excedente y criterios entre actores públicos y privados para la distribución. A esto se suma la complejidad técnica del tema y el limitado debate social y político que ha surgido al respecto.

1.1. Justificación.

1.1.1. Social.

Los marcos legales existentes en México, en lo que respecta a la gestión del suelo, ya sea a nivel estatal o municipal, son todos instrumentos con eficacia limitada para recuperar el valor de la tierra de manera independiente. Una captura efectiva de dicho valor solo se puede lograr a través de una implementación articulada y coordinada (ITDP México, 2015).

La mayoría de las veces, las regulaciones que cada Entidad Federal desarrolla para un área específica, ya sea urbana o no, van acompañadas de aumentos en el valor del suelo. La mayor parte de este aumento va a parar a los propietarios de tierras y propiedades, quienes esencialmente acumulan una ganancia privada basada en la intervención pública. Para revertir estas lógicas y redistribuir equitativamente este beneficio, es necesaria la adopción de mecanismos de derechos de construcción, conocidos también como instrumentos de captura de valor (Smolka, 2013).

En espacios concretos, existen instrumentos fiscales dirigidos a recolectar el valor generado por las concesiones sobre la densidad residencial u otras acciones de mejora del entorno urbano.

Para que estos instrumentos sirvan efectivamente a su propósito de manera efectiva y respaldada legalmente, es fundamental que estén redactados con precisión y matices. Si están mal diseñados, pueden invitar a problemas legales y ser declarados inconstitucionales. El uso de estas herramientas en la región estudiada ha demostrado ser hasta ahora escaso, lo que impide la comprensión del tema de los mecanismos discutidos y crea barreras para establecer nuevos mecanismos de recuperación de precios adecuados a la región.

Estados en la República Mexicana que ya han incorporado los instrumentos de recuperación de valor en su legislación (Soto, 2017), representados en la Tabla 1.

Instrumento	Entidad Federativa	Ley
1. Translación de dominio	Todos	Leyes Municipales
2. ISR por compraventa de terrenos	Todos	Leyes Federales
3. Mejoras públicas (contribuciones)	Tamaulipas, San Luis Potosí, Quintana Roo, Querétaro, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Colima, Aguascalientes	Leyes Estatales
4. Venta de derechos de desarrollo (transferencias)	Yucatán, Tabasco, Sinaloa, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Ciudad de México, Aguascalientes	Leyes Municipales

Tabla 1. Instrumentos de recuperación de Plusvalía en la República Mexicana (Soto, 2017).

Para una mejor comprensión, los siguientes mecanismos pueden aplicarse en general en los 32 estados y la mayoría de sus municipios: transferencia de propiedad, Impuesto Sobre la Renta (ISR) y contribución por mejoras. Aunque estos instrumentos están disponibles para su uso en cualquier municipio, en la práctica su adopción no es ni generalizada ni consistente.

1.1.2. Económica.

Quizás corroborando las tendencias de (creciente interés por) significar políticas e instrumentos que identifican nuevos incrementos del impuesto al valor de urbanización, tanto para ampliar las fuentes de ingresos públicos como para coordinar una planificación urbana más eficiente, hay varios de los factores mencionados.

Hay algunos estados como Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Quintana Roo, Querétaro, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Colima y Aguascalientes, que han incluido mecanismos en su normativa para extraer aumentos de valor a través de contribuciones especiales. Estos se aplican, por ejemplo, imponiendo un porcentaje extra en los pagos del impuesto predial y en el valor de las ventas de bienes raíces (en la transferencia de propiedad).

Por el contrario, Aguascalientes, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Yucatán utilizan mecanismos más avanzados y se apoyan en la transmisión y comercialización de derechos de desarrollo para obtener recursos que impulsen proyectos de crecimiento urbano. Tales instrumentos, directamente relacionados con la captación de incrementos de valor, han sido adoptados principalmente en ciudades con grandes áreas territoriales y número de hogares, que también han entrado recientemente en la tendencia global hacia la densificación vertical (ITDP México, 2015).

Esta investigación tiene como propósito examinar dos mecanismos particulares detectados en el municipio de Querétaro:

- i. Mejoras públicas (Contribuciones).
- ii. Venta de derechos de desarrollo (Transferencias).

Dada su naturaleza, los siguientes elementos no se incluyen en el estudio:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR): *Gravamen de carácter federal que se aplica sobre los ingresos obtenidos por personas físicas y morales en territorio nacional, con tasas variables según el nivel de ingresos y tipo de contribuyente.*
- Impuesto Predial: *Un impuesto general con el propósito de financiar los servicios públicos municipales. En algunos contextos, se considera un medio para captar incrementos de valor siempre que sea capaz de recuperar la mayor parte del valor que el propio terreno genera.*
- Impuesto sobre la transferencia de bienes patrimoniales: *Impuesto municipal sobre la compra y venta de terrenos. Muchos países en todo el mundo han instituido impuestos sobre ganancias de capital, como España o Colombia, donde gravan directamente el aumento en el valor de la propiedad en el momento de la venta.*

El aporte de esta investigación radica tanto en la diversidad de experiencias recopiladas sobre la aplicación de instrumentos y políticas para la captación de plusvalía, como en la comprensión de su complejidad y de las múltiples estrategias empleadas. A partir de este conocimiento, se busca generar conciencia sobre los beneficios económicos derivados de la implementación de dichos instrumentos, facilitando su comprensión tanto por parte de los funcionarios públicos como de la ciudadanía, y contribuyendo a la actualización o mejora de las políticas vigentes en el municipio de Querétaro.

1.2. Descripción del problema.

El riesgo de la creciente deuda pública de México ha aumentado en los últimos años, reduciendo el espacio fiscal disponible para los gobiernos sucesivos y socavando la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos (Gómez, 2015).

En su informe titulado "Estudio Económico de México 2018", la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirmó que los impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en México cayeron al 16.2% en 2017, desde el 16.6% en 2016. Esto convierte al país en el miembro menos generoso en términos fiscales del grupo OCDE en cuanto a rendimiento sobre el PIB. De hecho, aunque partiendo de un nivel mucho más alto que el de la cifra, pero aún no alto del todo, Francia mostró un aumento del 0.7%, del 45.5% (2016) al 46.2% (2017), y los Estados Unidos aumentaron de un 25.9% a un 27.1% en el mismo período, como se muestra en la Figura 1(OCDE, 2018).

Dentro de los países de la OCDE existe una relación de uno a uno entre los ingresos fiscales como porcentaje del PIB y el gasto público. En general, las naciones con una mayor recaudación fiscal relativa a su PIB son las mismas que dedican más recursos al gasto gubernamental (OCDE, 2018). Si en el caso de México nos interesamos por los indicadores trimestrales del PIB publicados por el INEGI, podemos observar que para el último trimestre de 2018 se reportó un crecimiento del 2.1%, como se muestra en la Figura 2. Por otro lado, los ingresos provenientes de la actividad inmobiliaria y los servicios de alquiler, el principal ingreso de los gobiernos locales, contribuyen solo con el 1.9% del PIB, lo que indica una baja autonomía fiscal de los municipios.

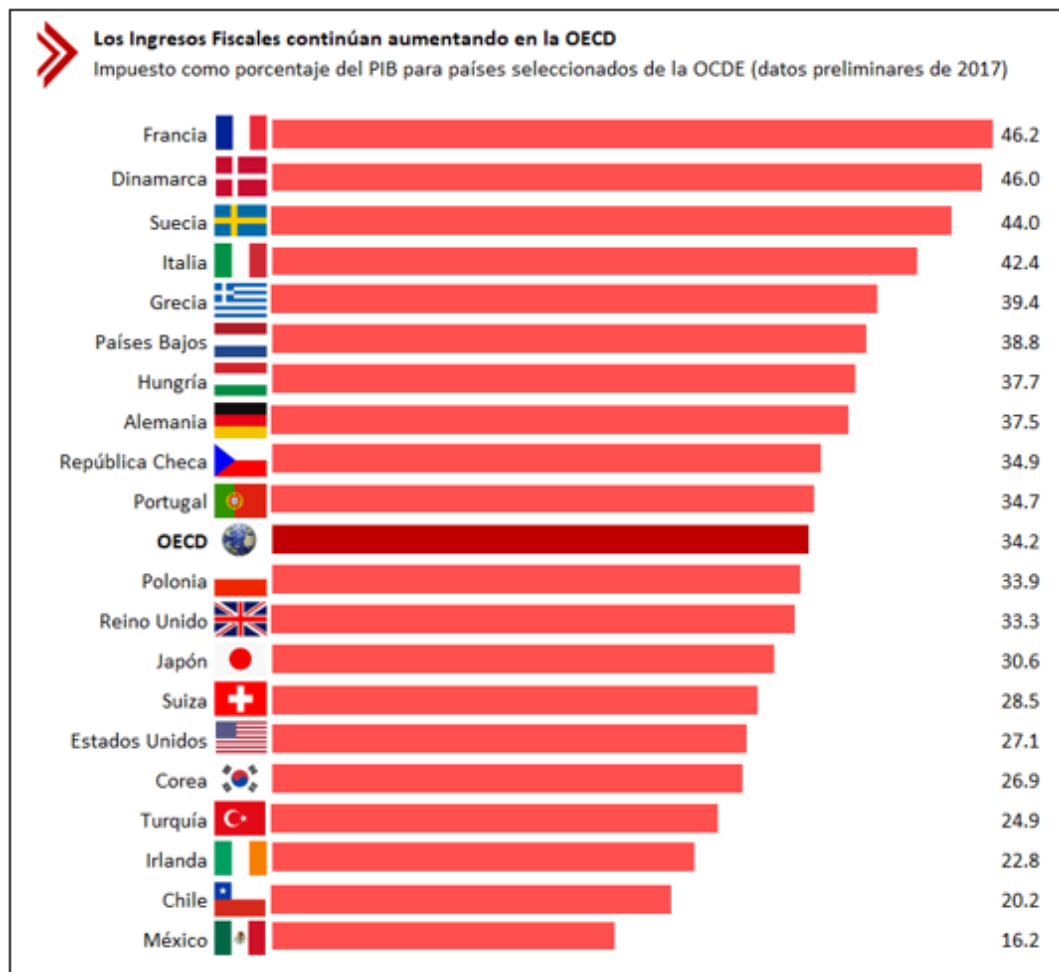


Figura 1. Ingresos fiscales de los países miembros de la OCDE.
Fuente: OCDE, 2018.

Si bien la limitada capacidad de generación de ingresos ha derivado en una fuerte dependencia de los municipios respecto a los recursos estatales y federales, también ha contribuido al incremento de la deuda pública. Como resultado, algunos estados comenzaron a adoptar como instrumentos financieros lo que está dentro de sus metodologías constitucionales para financiar, a través de la recuperación de la plusvalía urbana, proyectos de desarrollo urbano, así como el desarrollo urbano en sus respectivas ciudades (CEESCO, 2018).

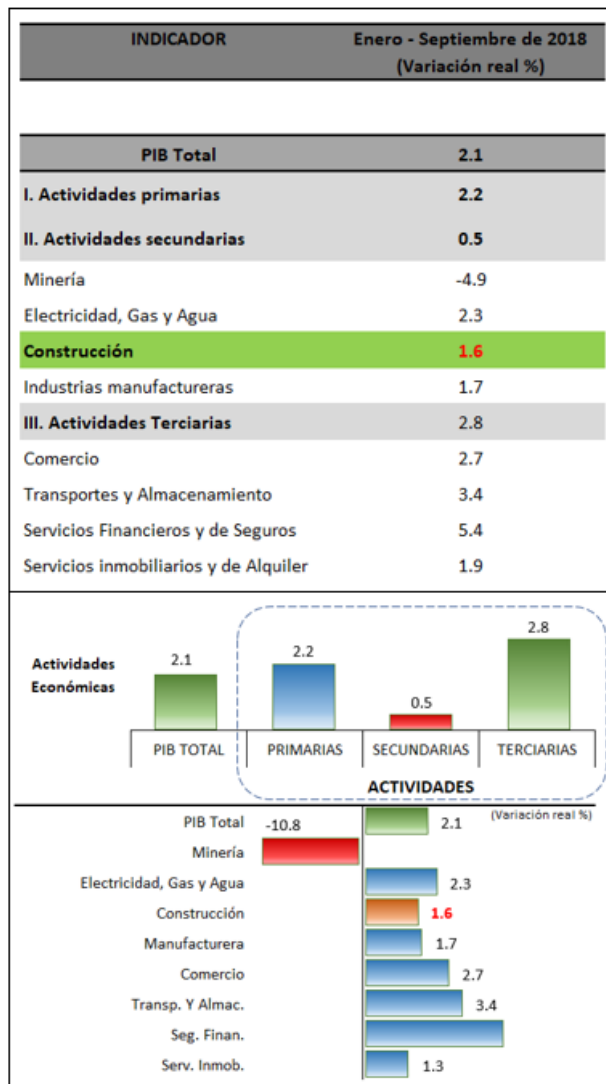


Figura 2. Indicadores del Producto Interno Bruto (PIB) en México. Fuente: CEESCO, 2018.

Para proporcionar una comparación, en este mismo contexto, el estado de Querétaro logró un crecimiento acelerado en los últimos años, manifestando una importante expansión urbana y un proceso de verticalización, este último siendo especialmente significativo para la capital del estado, el municipio de Querétaro. Esta entidad federativa comprende 18 municipios con una población total de 2,038,372 habitantes, lo cual representa el 1.7% de la población nacional. El 70% de su territorio total es suelo urbano y el 30% restante es suelo rural (INEGI, 2015).

Querétaro tiene una población de 878,931 habitantes, con el

municipio representando el 43.12% de la población del estado (INEGI, 2015). En los últimos años, esta área ha experimentado crecimientos poblacionales sin precedentes, como se muestra en la Figura 3, debido a elementos como la industrialización, el desarrollo recreativo de tierras rurales o de conservación, y la modernización de infraestructuras.

El crecimiento urbano sostenido exige el establecimiento de políticas integrales de desarrollo territorial que permitan optimizar el uso del suelo y

mejorar la conectividad urbana mediante sistemas de transporte eficientes. Para lograrlo, resulta indispensable la adopción de instrumentos que no solo sean coherentes con dichas políticas, sino que además funcionen como mecanismos efectivos de financiamiento para su implementación.

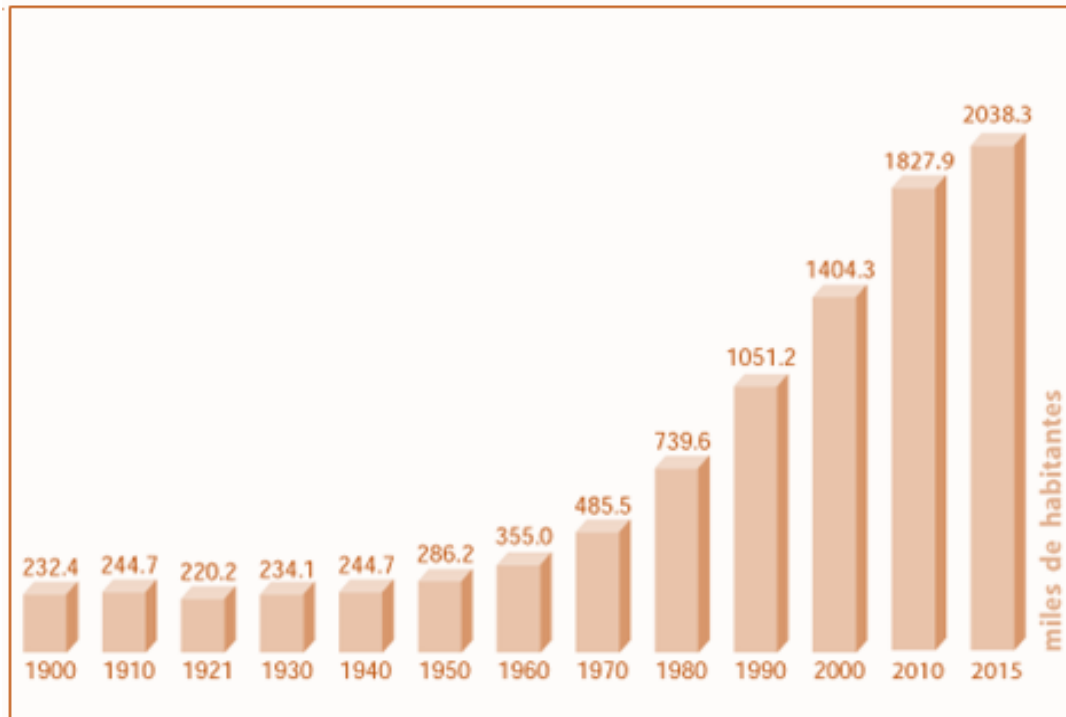


Figura 3. Tendencias de crecimiento poblacional en el municipio de Querétaro. Fuente: INEGI, 2015.

Este trabajo examinará los posibles impactos derivados de las disposiciones establecidas en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro, entendidas como instrumentos orientados a la recuperación de plusvalía urbana. Asimismo, se identificarán sus principales fortalezas y debilidades, considerando tanto su diseño normativo como su aplicación práctica bajo el marco legal actual.

Por último, pero no menos importante, se analizarán varios instrumentos de captura de valor con el fin de sugerir alternativas viables que fomenten el desarrollo urbano y la modernización de la infraestructura actual del municipio de Querétaro. El crecimiento poblacional y el consecuente aumento en el valor del suelo, así como la capacidad financiera de

proporcionar el desarrollo urbano necesario para una población en expansión, serán la base para esta proposición.

Los instrumentos fiscales son contribuciones establecidas y reguladas a través de las leyes fiscales federales y las disposiciones de los reglamentos particulares de cada entidad federativa (ITDP México, 2015). La clasificación de las contribuciones estatales y municipales puede verse en la Tabla 2, y su diseño puede generar diversos efectos, dependiendo del grado en que estén orientadas hacia:

- i. Incentivos positivos,
- ii. Exenciones fiscales, o
- iii. Desincentivos que gravan comportamientos considerados superfluos o que deberían ser penalizados.

Contribuciones de mejoras	Derechos	Impuestos
Son las establecidas en la Ley a cargo de las Personas Físicas y Morales, que se benefician de manera directa por Obra Pública.	<p>Son las contribuciones establecidas en Ley por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. - Recibir servicios públicos. - Prestar servicios exclusivos a la Nación (a cargo de Organismos Públicos Descentralizados) 	Son las contribuciones establecidas en Ley, que deben pagar las Personas Físicas y Morales que se encuentran en la situación Jurídica o de echo prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos.

Tabla 2. Contribuciones estatales y municipales (ITDP México, 2015).

La Quinta Sección del Código Urbano del estado de Querétaro, publicado el 31 de mayo de 2012, denominada "Instrumentos de Consolidación de Centros de Población", específicamente en el Artículo 82, dispone la existencia de instrumentos de consolidación urbana para el suelo. Estos instrumentos rigen el uso del suelo, la ejecución de obras y servicios,

incluyendo "operaciones interconectadas", como un mecanismo de recuperación de valor.

Desde esta perspectiva, se entiende por operaciones interconectadas aquellas obligaciones impuestas como condición para otorgar autorizaciones urbanas, que exigen al titular asumir los costos de obras, intervenciones o inversiones con finalidad pública (Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, 2012).

Los compromisos que se generan a partir de este tipo de mecanismos representan obligaciones concretas que los desarrolladores deben cumplir para obtener permisos que les permitan aumentar la intensidad del uso del suelo. Frecuentemente, dichas obligaciones se traducen en la provisión de vivienda de interés social o en contribuciones dirigidas al beneficio colectivo (Smolka, 2013). En el contexto del municipio de Querétaro, la Ley de Ingresos establece la contribución por mejoras como un mecanismo normativo, e incorpora, de manera innovadora, la transferencia o venta de derechos de desarrollo, que implica el pago por los metros cuadrados construidos que excedan los límites establecidos en la normativa local. Dado que este instrumento aplica un cobro proporcional al incremento en el uso del suelo autorizado, resulta fundamental analizar a fondo su estructura normativa y técnica, a fin de determinar su eficacia como herramienta de financiamiento urbano. Esta evaluación permitirá valorar si dicho modelo responde de manera efectiva a las necesidades actuales de planificación territorial, considerando tanto las limitaciones presupuestarias como las competencias del gobierno municipal.

1.3. Objetivos.

1.3.1. General.

Analizar la configuración e implementación de los instrumentos de recuperación de valor vigentes en el municipio de Querétaro, propiciando una reflexión orientada al fortalecimiento de los mismos como herramienta para financiar el desarrollo urbano.

1.3.2. Específicos.

- i. Examinar la implementación actual de los mecanismos de compensación utilizados para la captura de valor en el municipio de Querétaro.
- ii. Analizar la ciudad no como un proyecto emancipador, sino como un proyecto de gestión urbana que permita experimentar el fenómeno de utilizar instrumentos legales como fuente de financiamiento de nuevos proyectos o modernización de infraestructura.
- iii. Adoptar un enfoque crítico que facilite la identificación de oportunidades para mejorar las medidas de captura de valor en suelo urbano, tomando como base las condiciones económicas, regulatorias y sociales del municipio de Querétaro.

1.4. Hipótesis.

Si el conocimiento se basa en experiencias previas sobre mecanismos de captura de valor adaptados al crecimiento urbano en Querétaro, entonces herramientas como las mejoras públicas (contribuciones) y la venta de derechos de desarrollo (transferencias) pueden considerarse opciones viables de financiamiento.

2. Marco Teórico.

2.1. Plusvalía del suelo urbano.

En la década de 1880, cuando se estaba produciendo el proceso de industrialización, el aumento del valor de la tierra y la pobreza de las familias más pobres atrajeron la atención del economista estadounidense Henry George, quien propuso la creación de un instrumento conocido como el "Impuesto Único". Esto implicaba introducir un impuesto del 100% sobre la renta del suelo para financiar las necesidades del Estado (O'Sullivan, 2012, p. 150). Según George, para que este impuesto funcione, debe ser justo, dado que la renta de la tierra no era el resultado de las acciones de los propietarios, sino más bien de fuerzas naturales y sociales. Además, pensaba que debía ser productivo, libre de impuestos sobre los edificios para permitir la inversión en urbanización, sin requerir una extensión del área de tierra y favoreciendo la redistribución del ingreso (O'Sullivan, 2012, p. 151).

O'Sullivan (2012) analiza esta propuesta en su obra "Urban Economics" y expone varias críticas al llamado "Impuesto Único". Entre ellas, observa:

- De esta manera, el impuesto eliminaría por completo la renta neta del propietario, convirtiendo el valor de mercado de la tierra en cero, equivalente a la expropiación por parte del Estado, una visión que la mayoría de la gente consideraría injusta.
- La ausencia de rentabilidad resultaría en el abandono de la tierra por parte de sus propietarios, y su asignación quedaría al criterio de los burócratas gubernamentales, quienes, a diferencia de los propietarios privados, no tendrían incentivos económicos para asegurar su uso eficiente.
- Añade que la tarea técnica de determinar correctamente el precio de mercado de la tierra ya es extremadamente complicada porque en la gran mayoría de los casos, hay construcciones u otras mejoras que hacen imposible separar el valor intrínseco de la tierra del de estos edificios.

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (LILP), como organización internacional especializada en la investigación y capacitación en temas relacionados con la gestión territorial y la fiscalidad del suelo, ha enfocado una parte significativa de su labor en el análisis de instrumentos para la recuperación de valor en América Latina. En uno de sus estudios más destacados, Smolka (2013) examina a fondo tanto los orígenes legales e históricos de estos mecanismos como su implementación en diversos países de la región, entre ellos México, Colombia y Brasil. Se identifican como herramientas relevantes los cobros por beneficios directos derivados de obras públicas, la venta regulada de capacidad edificatoria, las subastas vinculadas a estos derechos, así como los procesos de reajuste parcelario. Según Smolka (2013), la captura de valor implica que los incrementos en el valor del suelo generados por intervenciones externas al propietario —como obras públicas o modificaciones en la normatividad de uso del suelo— se canalicen hacia el beneficio del interés colectivo.

Desde este enfoque, se plantea que todo incremento en el valor de la tierra generado sin acción directa del propietario puede considerarse como un beneficio no ganado. Las estrategias de captura de valor suelen centrarse en aumentos derivados de inversiones públicas o determinaciones administrativas, como modificaciones en el uso de suelo, autorizaciones para construir con mayor densidad o la expedición de licencias de construcción.

2.2. Estructura en el valor del suelo.

Furtado (2003) sostiene que el valor del suelo no se deriva exclusivamente de las acciones del propietario, sino que también está influenciado por la participación de actores privados, los cambios en los derechos de desarrollo promovidos por las autoridades públicas y las inversiones gubernamentales en infraestructura, entre otros factores. Este fenómeno da lugar a un incremento en el valor del suelo que puede atribuirse a tres fuentes

principales: el propietario, los vecinos y el gobierno, como se ilustra en la Figura 4.

2.3. Aplicación de los instrumentos para la recuperación de plusvalía internacionalmente.

Smolka (2013, p. 14) señala que, ya desde el Imperio Romano, existían mecanismos asociados al valor del suelo para financiar obras como caminos y acueductos. Más tarde, durante los siglos XV y XVI, distintos países comenzaron a aplicar gravámenes específicos vinculados a la infraestructura pública: en España, dirigidos a propietarios de edificaciones públicas; en Inglaterra, sobre inmuebles próximos a los ríos Lea y Támesis; en Francia, en torno a proyectos de equipamiento urbano; y en Italia, en intervenciones como parques y caminos (Smolka, 2013, pp. 14–15). En conclusión, en 1801, Inglaterra estableció oficialmente un mecanismo para la financiación urbana llamado contribución de mejoras a través de la Cámara de los Lores (Smolka, 2013). Este mecanismo ha demostrado ser efectivo, particularmente en procesos de reconstrucción urbana, como en Japón y Francia después de la Segunda Guerra Mundial. Otros países, incluyendo Japón, Finlandia y Corea del Sur, han utilizado medidas como el reajuste de tierras, y Taiwán ha trabajado en impuestos sobre el aumento del valor del suelo, que han sido aplicados de manera continua y efectiva.

A lo largo de los años, algunos países incorporaron nuevos instrumentos para capturar el incremento de valor, como ocurrió en España, Inglaterra, Francia y Estados Unidos, impactando directamente en la legislación sobre tierras en América Latina (Smolka, 2013, p. 14). En Inglaterra, por ejemplo, el interés público en los derechos de desarrollo fue reconocido por la Ley de Planificación Urbana y Rural de 1947, estableciendo los medios de evaluación en ordenanzas posteriores, como la Ley de Suelo Comunitario en 1975 (Arellanos, 2016). Estos derechos de desarrollo, que son

esencialmente una forma de impuestos, imponen un gravamen sobre el valor creado por los propietarios de tierras como resultado de ciertas acciones, como el cambio de zonificación o cambios de usos rurales a urbanos. Ese valor se ingresa en el catastro o impuesto sobre la tierra (Smolka, 2013, p. 15).

La Reforma Urbana impulsada por Francia en 1975 promovió la inclusión de la ciudadanía en los procesos de planeación urbana y tuvo como objetivo reducir las desigualdades sociales mediante mecanismos de control sobre el uso del suelo. De este modo, se creó el (instrumento del) Plafond Légal de Densité, que es una tasa cobrada por el exceso de derechos de desarrollo por encima de los límites de densificación urbana regulatoria. Este impuesto se fijó en una tasa del 1.5% en París y del 1.0% en el resto del país (Smolka, 2013, p. 39). Tales instrumentos en Inglaterra, así como en Francia, establecieron un precedente importante al separar la propiedad de la tierra del derecho a construir sobre ella, lo cual diferenciaba la propiedad de la tierra y fue significativo cuando las ciudades crecieron rápidamente y se volvieron verticales, como Londres y París, que financiaron parte del desarrollo urbano recaudando derechos de desarrollo.

En España, desde 1917 se han creado mecanismos para capturar la ganancia de valor a través de contribuciones especiales para obras públicas, impuestos sobre propiedades no desarrolladas para desalentar la especulación y un impuesto específico sobre la ganancia de valor en transacciones inmobiliarias (Arellanos, 2016). Más adelante, la Ley del Suelo de 1965 fortaleció los mecanismos de captura de valor derivados de la acción pública, al establecer la obligación de ceder gratuitamente terrenos para su uso público y transferir a los propietarios los costos relacionados con la urbanización. Según esta ley, los propietarios de tierras podían renunciar al 5% hasta el 20% de los beneficios debido a las intervenciones sobre la

propiedad, pero también para pagar los costos de urbanización, servicios, instalaciones y márgenes de beneficio (Smolka, 2013, p. 15).

En Estados Unidos, el impuesto predial es la principal fuente de ingresos vinculada al suelo. A partir de la década de 1970, muchas jurisdicciones locales comenzaron a aplicar tarifas de impacto a los desarrolladores, con el fin de costear la infraestructura derivada de nuevos proyectos urbanos. En Florida, este tipo de contribuciones representan aproximadamente el 5 % del total recaudado, mientras que, en el caso del condado de Orange, en California, ese porcentaje ha alcanzado hasta el 28 % (Smolka, 2013, p. 15). En Estados Unidos, uno de los mecanismos TDR más pertinentes ha sido aquel que permite la compensación por pérdidas de uso de la tierra como resultado de restricciones sobre su uso, ahora en el caso de la conservación del patrimonio, transfiriendo estos derechos a otras áreas, lo que brinda una alternativa real a los propietarios de terrenos afectados (Arellanos, 2016).

En el caso de la legislación en México respecto a la captura de valor, también podemos ver altos grados de coincidencia con España, particularmente en términos de contribuciones para mejoras, impuestos sobre transferencias de propiedad, cesiones necesarias y condicionamiento normativo para el desarrollo de áreas urbanas. Un ejemplo destacado a nivel internacional de aplicación exitosa en México es el Proyecto Integral de Rehabilitación del Corredor Urbano en la Avenida Presidente Masaryk, ubicada en Polanco, Ciudad de México. Este fue financiado mediante contribuciones por mejoras, cobradas en un solo pago al finalizar la obra. Los mecanismos financieros utilizados pueden verse en la Figura 5 (ITDP México, 2015). Las contribuciones se cobraron en un radio de 250 metros alrededor de la avenida y, de 405 propiedades, los pagos cubrieron el 64% del costo para la ciudad, pero los propietarios disfrutaron de una apreciación del 25% fuera de los costos. El Gobierno Federal cubrió el 11% restante (ITDP México 2015). Algunas ciudades mexicanas, como Ciudad de México y Guadalajara han

adoptado instrumentos similares a la transferencia de derechos de desarrollo, tomando como modelos normativos provenientes de Estados Unidos. En 2015, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) en México, en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), presentó un informe centrado en herramientas de financiamiento para ciudades con bajas emisiones de carbono.

Este estudio identificó diversos mecanismos vinculados al desarrollo urbano y la gestión del suelo, entre los que destacan las contribuciones por mejoras, la captura de plusvalía, las cesiones obligatorias, y la transferencia de derechos de desarrollo, entre otros instrumentos aplicables a la planeación y sostenibilidad urbana (Arellanos, 2016). Por su parte, la CONAVI publicó en

2010 una guía técnica enfocada en promover la redensificación de zonas urbanas centrales, mediante la implementación de instrumentos fiscales y normativos inspirados en experiencias internacionales y orientados al fortalecimiento de las políticas públicas en este ámbito.

Diversas ciudades latinoamericanas han implementado mecanismos de recuperación de valor del suelo, tales como la imposición de recargos a

Transferidos de la Delegación Miguel Hidalgo

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	MONTO
Fondo Metropolitano	\$146,849,286.62
Ramo 23 [Programas Regionales 2013]	\$50,000,000.00
FOPEDEP [Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Demarcaciones Territoriales 2014]	\$29,940,000.00
Recursos Fiscales Etiquetados ALDF	\$20,060,000.00
Fondo de contingencia	\$69,262,214.00
Recursos fiscales	\$163,888,499.38
TOTALES	\$480,000,000.00

Figura 5. Proyecto de rehabilitación de la Avenida Presidente Masaryk en Ciudad de México. Fuente: ITDP México. 2015.

predios no edificados, contribuciones por mejoras, gravámenes sobre el incremento de valor derivado de desarrollos inmobiliarios, cobros relacionados con incrementos en la densidad permitida, zonas de intervención prioritaria, transferencia de derechos de construcción entre predios y esquemas de intercambio de beneficios entre sectores público y privado. En este marco, el trabajo de Perlo y Zamorano (2001), elaborado bajo el análisis del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (LILP), exploró la viabilidad de instaurar un impuesto específico para capturar plusvalías en México. El estudio se centró en la estructura del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, examinando sus fines, deficiencias y proponiendo, entre otras medidas, reforzar los instrumentos fiscales existentes mediante la clarificación de definiciones fundamentales y la reducción del riesgo de doble imposición.

3. Metodología.

I. Identificación.

Durante esta etapa preliminar, el tema se enmarcará dentro de un contexto teórico, incluyéndose las últimas contribuciones en términos de uso de instrumentos de captura de valor. También se realizará un análisis histórico y normativo con atención a los mecanismos específicos que se utilizaron a tal fin. En detalle, se analizará el impacto de las mejoras como una herramienta regulada por la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro, teniendo en cuenta su fundamento legal, características y uso práctico.

II. Análisis.

Se realizará un análisis crítico y reflexivo sobre cómo se han aplicado los mecanismos de recuperación de plusvalía en la ciudad de Querétaro. Este ejercicio permitirá identificar los principales desafíos en su implementación y revisar las estrategias adoptadas, a partir de los resultados obtenidos mediante encuestas aplicadas a personas con experiencia directa en el tema.

III. Reflexión.

Se propone una reflexión crítica que, complementada con el análisis de los resultados obtenidos en las encuestas y la revisión del marco jurídico vigente, examine la viabilidad y fortalezca los mecanismos actuales de recuperación de plusvalías urbanas en la ciudad de Querétaro. Esta reflexión tiene como finalidad aportar elementos orientados a optimizar el diseño e implementación de dichos instrumentos, con miras a consolidar un modelo de desarrollo urbano más justo, eficiente y sostenible.

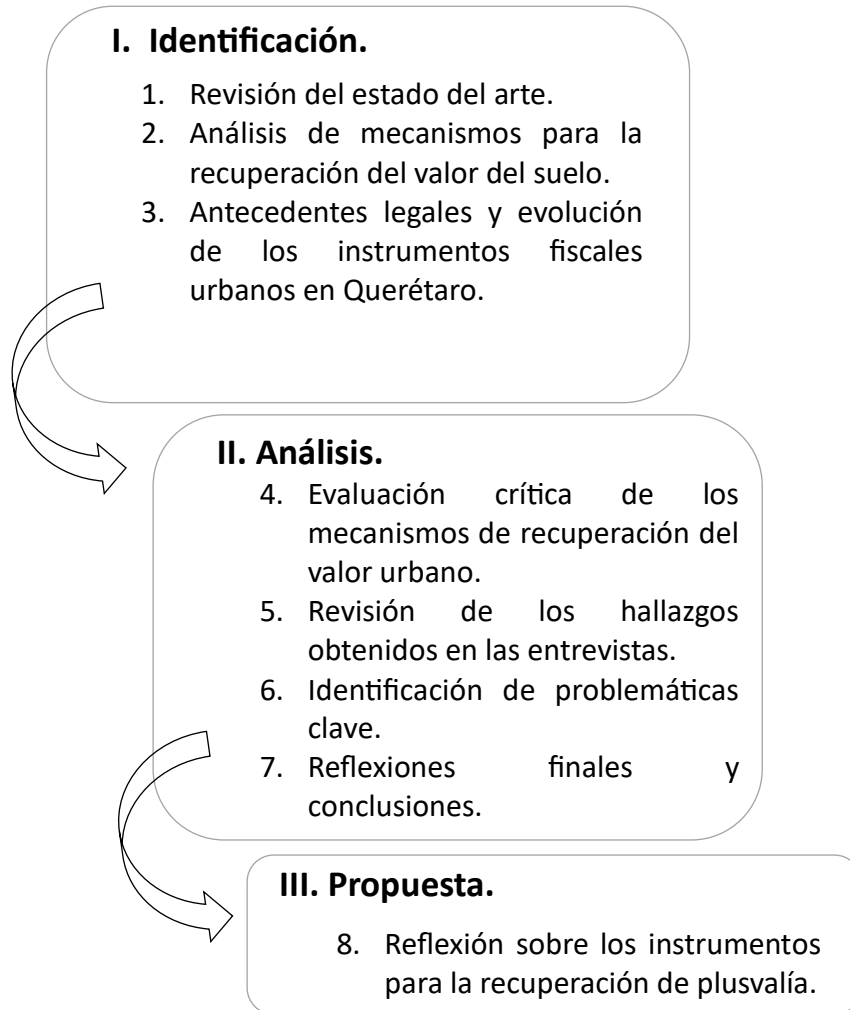


Figura 6. Esquema del desarrollo de la investigación.

El método de estudio de caso permite realizar un análisis profundo de una situación particular dentro de un conjunto más amplio, con el objetivo de generar conclusiones significativas en torno a un fenómeno específico. Esta investigación, que tiene sus raíces en la psicología y la medicina, permite el estudio de objetos de observación de laboratorio que poseen algunas características especiales. En este sentido, Gerring (2009) cita a Freud (1920), cuya teoría de la personalidad se basó en el análisis de solo 24 estudios de caso.

Tal como lo explica John Gerring en su obra sobre investigación de estudios de caso (publicada por Cambridge University Press en 2009), este método se caracteriza

por centrarse en problemas de investigación donde se cumplen ciertos criterios específicos.

- i. Son de naturaleza cualitativa.
- ii. Se basan en pocos casos.
- iii. Realizan un análisis en profundidad y abarcador.
- iv. Recogen datos a través de la observación directa del mundo real.
- v. Abordan fenómenos que pueden ser vagos o difíciles de precisar.
- vi. Triangulan métodos o técnicas de investigación.
- vii. Examinan cualidades de un solo fenómeno o ilustración.

Como sugiere Gerring (2009), ninguna de las propiedades individuales caracteriza un tema de investigación, que requiere comparar las propiedades de un tema con el análisis de algunos casos. Los estudios que cubren múltiples casos (una generalización) tienen más ventajas en comparación con los estudios de caso único, también dependiendo del tipo de fenómeno estudiado.

Criterio	Alternativa 1	Alternativa 2
1. Propósito de la hipótesis	Estudio de caso explicativo	Comparación entre casos
2. Tipo de validez	Enfoque en validez interna	Enfoque en validez externa
3. Naturaleza de las relaciones	Identificación de mecanismos	Evaluación de efectos
4. Perspectiva analítica	Análisis en profundidad	Cobertura más amplia
5. Tipo de universo	Casos diversos	Casos similares
6. Intensidad de la causalidad	Relación causal fuerte	Relación causal débil
7. Frecuencia del fenómeno	Casos poco comunes	Casos frecuentes
8. Acceso a la información	Datos concentrados	Datos dispersos

Tabla 3. Comparativo de casos (Arellano, 2016).

La Tabla 3 compara estudios de caso frente a estudios de múltiples casos o de comparación cruzada para el significado de los objetivos de investigación (Arellanos, 2016):

- El enfoque para la generación de hipótesis, que guía un estudio de caso, difiere de los estudios de comparación cruzada, que abordan la verificación de hipótesis.
- El primero lleva consigo validez interna, lo que permite la generalización dentro del estudio de caso, mientras que los estudios de comparación cruzada tienen mayor validez externa, lo que permite a los investigadores generalizar y probar relaciones causales.
- Los estudios de caso analizan los mecanismos causales que explican cómo se pasa de hacer X para lograr Y, y los estudios de comparación cruzada evalúan los efectos causales de X sobre Y.
- Mientras que los estudios de comparación cruzada (Gerring, 2009) tienen un enfoque amplio, un estudio de caso adopta un enfoque en profundidad.

Desde el punto de vista empírico:

- i. el enfoque de estudio de caso resulta especialmente pertinente cuando el conjunto de casos presenta una alta diversidad, mientras que los diseños comparativos entre múltiples casos suelen ser más eficaces en contextos con características homogéneas.
- ii. Un buen estudio de caso único puede tener la fuerza para falsificar una teoría general.
- iii. La desviación en el tiempo o en el espacio es crucial, menos cuanto más útil sea el caso para el análisis.
- iv. La información en un estudio de caso típico rara vez está demasiado dispersa (esta es una de las ventajas de los estudios de caso al responder "cómo"), lo que hace que la recolección y análisis sean mucho más fáciles (Gerring, 2009).

La selección del enfoque metodológico basado en estudios de caso se respalda por su pertinencia para examinar cómo operan los mecanismos fiscales orientados a recuperar plusvalías urbanas en el contexto mexicano, ya que permite examinar con detalle su implementación en contextos locales específicos, identificar factores

clave que influyen en su efectividad y extraer aprendizajes aplicables a otras realidades urbanas similares.

- La diversidad de instrumentos: *La capacidad otorgada a los municipios mexicanos para generar sus propios mecanismos ha llevado a una heterogeneidad significativa con respecto a la estructura, implementación y alcance, dependiendo de su tamaño y recursos.*
- La inestabilidad administrativa, así como la ignorancia: *Los cambios de administración ocurren cada tres años, aunque una enmienda reciente permite la posibilidad de reelección hasta por seis años; tales transiciones producen cambios en las prioridades, regulaciones y proyectos de desarrollo. Además, algunos municipios carecen de transparencia e incluso de organización para el uso de los recursos adquiridos a través de estos instrumentos.*
- Aplicación específica de cada contexto: *Los municipios tienen peculiaridades sociales, económicas y regulatorias, por lo tanto, adaptan los instrumentos de captura de valor a sus necesidades, generando diferentes estructuras.*
- Diferencias normativas e históricas: *Los antecedentes legales en cada caso son diferentes, por lo que una aplicación uniforme es difícil. Por ejemplo, en el municipio de Querétaro, los ciudadanos no saben que la contribución de mejoras tiene una aplicación limitada.*
- Complejidad de ingeniería: *Instrumentos como la venta de derechos de desarrollo tienen múltiples variables que complican el cálculo, recolección, distribución y ejecución de recursos, así como su aplicación por los actores que intervienen.*

Basado en los tipos de comparaciones que Gerring (2009) describe, el estudio de caso parece funcionar igualmente bien tanto en análisis sincrónicos como diacrónicos. La perspectiva sincrónica se beneficia de la capacidad de examinar un fenómeno en un punto específico en el tiempo, mientras que la perspectiva diacrónica se centra en cómo ese fenómeno se desarrolla a lo largo del tiempo

(Salas, 2019). Para generar conclusiones sólidas en el contexto de los instrumentos de captura de valor del suelo, será necesario hacer una comparación del caso del municipio de Querétaro con otros ejemplos similares de acciones comparativas que comparten características contextuales que contribuyen a un análisis, así como a la construcción de hipótesis bien fundamentadas.

3.1. Marco legal aplicable a la recuperación de valor del suelo en México y Querétaro.

3.1.1. Fundamentos jurídicos.

La reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 20 de diciembre de 2019, delimita los derechos de la propiedad privada y define al Estado como ente rector del uso y gestión de los recursos naturales, incluyendo el agua y los hidrocarburos. En esta disposición se incorpora el principio de función social de la propiedad, el cual establece que ésta debe destinarse a fines productivos. Asimismo, dicho artículo proporciona el fundamento constitucional para implementar instrumentos que permitan al Estado recuperar una porción del valor generado por el incremento del suelo urbano. En su primer párrafo, se establece lo siguiente:

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación, la cual puede ceder este dominio a los particulares, dando lugar a la propiedad privada (Estados Unidos Mexicanos, 1917). Asimismo, dicho artículo introduce el principio de función social de la propiedad, al establecer que:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; en consecuencia, se tomarán las medidas necesarias para organizar los asentamientos humanos y establecer las provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas

y bosques, para llevar a cabo obras públicas, y para planear y regular la constitución, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 27, párr. 3).

Este precepto constitucional sienta las bases para la organización del territorio, el uso del suelo y la planeación urbana, reconociendo al Estado como titular originario del suelo y sus recursos naturales. En este sentido, también puede interpretarse que el Estado detenta la facultad de asignar y regular el potencial edificatorio, así como de recuperar parte del valor generado por intervenciones o decisiones de carácter público.

Además de esto, el Artículo 115 de la Constitución otorga libertad a los municipios en la gestión de sus propias finanzas. Menciona en su tercer párrafo:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la autonomía de los municipios para administrar sus recursos, estableciendo que su hacienda pública se conforma a partir de los ingresos generados por sus propiedades, derechos y otras fuentes autorizadas por las legislaturas locales. Estas también tienen la facultad de establecer gravámenes, incluyendo aquellos aplicables a bienes inmuebles, ya sea por su venta, fraccionamiento, fusión o mejora, así como por el aumento en su valor (Estados Unidos Mexicanos, 1917). Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) —vigente desde noviembre de 2016 y reformada en enero de 2020— redefine las competencias de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano. Esta legislación sustituyó a la anterior LGAH, incorporando principios clave como la gestión metropolitana, la equidad de género, el derecho a la ciudad y una mayor participación ciudadana en los procesos de planificación.

Uno de los mayores cambios respecto a la anterior es el reconocimiento explícito de la recuperación de plusvalías como una fuente de financiamiento proporcionada por la nueva ley, asignando a los estados y no a los municipios la atribución de enmendar la legislación local, para aplicar políticas fiscales y proporcionar criterios técnicos para la captación del valor generado por el crecimiento urbano. Las entidades federativas tendrán Artículo 10, fracciones XII y XXI.

Según lo establecido por la LXIV Legislatura (2020), se reconoce la necesidad de que los gobiernos estatales cuenten con herramientas normativas actualizadas en materia de desarrollo urbano, orientadas a fortalecer la capacidad de financiamiento para obras e infraestructura, así como a recuperar una proporción del valor generado por procesos de urbanización y crecimiento territorial. Asimismo, se establece que corresponde a las autoridades aplicar criterios técnicos y fiscales que apoyen la planificación regional y permitan captar el aumento en el valor del suelo derivado del crecimiento urbano.

En tono similar, los encabezados del Artículo 88 de LGAHOTyDU establecen que los tres órdenes de gobierno aplicarán mecanismos fiscales que permitan que los costos de las obras e infraestructuras públicas recaigan, además, en sus beneficiarios directos, así como desincentivar la presencia de propiedades vacantes o subutilizadas; a tal fin, se evaluará previamente el valor de la tierra para calcular los aumentos atribuibles a tales acciones (LXIV Legislatura, 2020).

El Artículo 89 consagra el uso prioritario de los ingresos recaudados por estos mecanismos, que deben dirigirse a:

- Proyectos de Movilidad Urbana Sustentable;

- Apuestas para obras públicas intermunicipales;
- Programas de adquisición y habilitación de tierras segundo informe 1 CEB DS LR_P3_FIELDE892219 106 programas de adquisición y preparación para la competencia del suelo urbano 7 suelo (Artículo 119 de la LA) (LXIV Legislatura, 2020).

Aunque la LGAHOTyDU crea la base normativa para la recuperación de plusvalías, todavía no se refleja completamente en la legislación estatal y municipal, ya que fue aprobada recientemente.

El marco legal que regula el desarrollo urbano en Querétaro, establecido en el Código Urbano del Estado (2012, reformado en 2019), ya contenía disposiciones relacionadas con la recuperación de plusvalías incluso antes de la promulgación de la LGAHOTyDU. El Artículo 87 asigna a las autoridades estatales y municipales, en coordinación con el gobierno federal, la responsabilidad de implementar mecanismos fiscales, operativos y administrativos que permitan la generación de suelo urbanizado con condiciones adecuadas de infraestructura, servicios y costos accesibles (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2019).

Algunas de estas disposiciones son un fundamento legal relevante para incentivar la recuperación de plusvalías y reinvertir las bondades del crecimiento urbano en beneficio de la sociedad. No obstante, es evidente que la normativa estatal necesita actualización para alinear todas las piezas con las recomendaciones establecidas en LGAHOTyDU.

3.1.2. Dimensión fiscal: impuestos municipales sobre bienes inmuebles.

La Carta Magna mexicana atribuye a los municipios la facultad de recaudar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Esta disposición se encuentra

contenida en el Artículo 115, el cual establece las bases para el régimen fiscal municipal en relación con el suelo urbano y rústico.

"Los municipios tendrán un control independiente de su Hacienda, compuesta por los ingresos de sus respectivos bienes, y los impuestos e ingresos que la legislatura determine a su favor; los impuestos, con adiciones que los estados establezcan y que se cobran sobre inmuebles, de su división, partición, consolidación, mejora y transmisión, y aquellos basados en la apreciación de los inmuebles" (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Este andamiaje constitucional otorgó a los gobiernos municipales el poder de determinar las tasas de estos impuestos de mejora, y de establecer tarifas e impuestos, y aprobar las tablas de valores de terreno y construcción que serán la base para calcular estos impuestos (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

De conformidad con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, modificado el 9 de diciembre de 2019 (Cámara de Diputados, 1981), en México un municipio puede cobrar tres tipos de aportaciones:

- I. Contribuciones de mejora.
- II. Derechos.
- III. Impuestos.

Todos se clasifican en términos de Bienes Inmuebles e Impuestos/Contribuciones de Mejora. Derechos que son paralelos a los servicios públicos proporcionados por los gobiernos locales, como agua potable, recolección de residuos o el uso de espacios públicos (ITDP México, 2015).

El Código Fiscal de la Federación define:

- I. Contribuciones de mejora: *Pagos debidos de quienes se ven directamente afectados por la ejecución de obras de utilidad pública.*

- II. Derechos: *Pagos no contractuales y no obligatorios por el uso de bienes públicos o por recibir servicios del Estado en sus funciones de derecho público, con ciertas excepciones* (Cámara de Diputados, 1981).
- III. Impuestos: *Contribuciones obligatorias impuestas por legislación y recaudadas de personas físicas o morales cuando incurren en situaciones legales establecidas por dicha legislación.*

Siendo México una federación, con gobiernos locales autónomos, tiene un mosaico de instrumentos fiscales relacionados con la propiedad inmobiliaria (su aplicación varía según la entidad). Entre los más comunes están:

- Impuesto Predial.
 - i. Grava la propiedad inmobiliaria y debe ser pagado por los propietarios de inmuebles (casas, edificios, oficinas, locales). Su base de cálculo es el valor catastral (ITDP México, 2015).
 - ii. En Querétaro, el objeto del impuesto es la propiedad o posesión de terrenos ubicados en el municipio conforme a la Ley de Ingresos Municipales 2019 (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).
- Impuesto de Traslado de Dominio.
 - i. Continúa aplicándose a bienes inmuebles, que incluyen terrenos y edificios, adquiridos por cualquier contrato. Esto no debería repetirse en una sola acción (ITDP México, 2015).
 - ii. La Ley de Ingresos Municipales 2019 establece que el enfoque del impuesto está en la adquisición de bienes inmuebles o el derecho a la propiedad dentro de su jurisdicción territorial (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).
- Aportaciones de mejora.
 - i. Se aplican para recuperar el valor de las inversiones hechas en obras públicas, ajustando el monto de la propiedad en las tablas catastrales del ejercicio fiscal.

- ii. Aunque cada estado tiene un nombre diferente para estos impuestos se conocen como Impuesto al Valor Agregado (San Luis Potosí), Impuesto por Incremento de Valor (Nuevo León) o Contribución Especial por Incremento de Valor (Michoacán), entre muchos otros, su aplicación real sigue siendo muy pobre dentro de su propio contexto local.
- iii. En el Estado de Querétaro, este tipo de instrumentos se ha aplicado bajo la figura de contribuciones especiales, conforme a lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Estado. Dicha ley define estas contribuciones como los pagos que deben efectuar al estado o al municipio quienes obtienen un beneficio directo de una obra o servicio público (LIX Legislatura, 2019).
- iv. Las contribuciones del Código Fiscal son comparables a estas, ya que no son más que formas de valorización del capital obtenido por la construcción de las obras públicas, derivando así valor de estas obras.

Según lo establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro para el ejercicio fiscal 2019, el cálculo del Impuesto Predial se realiza con base en las Tablas de Valores Unitarios de Terreno y Construcción, las cuales son aprobadas por el Ayuntamiento y difundidas a través de medios oficiales. Por su parte, las contribuciones por mejoras se estiman considerando diversos criterios previamente acordados, entre los que destacan:

- i. Las características y alcance de la obra pública ejecutada,
- ii. El impacto que dicha intervención tiene sobre el valor del suelo,
- iii. Factores como el uso del suelo, la ubicación del predio, la distancia al eje de la obra y la superficie del inmueble beneficiado.

Ix (Impuesto correspondiente a cada predio):

$$I_x = \frac{C}{\frac{K1A1 + K2A2 + KnAn}{L1L2Ln}}$$

Donde:

Ix = *Impuesto correspondiente a cada predio.*

C = *el costo por derramar.*

A1, A2, An = *las áreas de cada predio.*

L1, L2, Ln = *las distancias más cortas de los centros de gravedad de cada predio al eje de la mejora.*

K1, K2, Kn = *factor de proporcionalidad que caracteriza a cada predio.*

Los Coeficientes de Incremento COS y CUS, cobran una tarifa por metro cuadrado de construcción sobre límites definidos en los planes de desarrollo urbano.

COS (Coeficiente de Ocupación del Suelo):

$$Monto = \left[\frac{[(COS_p) - (COS_b)] \times (MT) \times (VC) \times \left[\frac{UMA}{F} \right]}{100} \right]$$

Donde:

COSp = *coeficiente de ocupación del suelo solicitado, expresado como un múltiplo de la superficie del terreno.*

COSb = *correspondiente al coeficiente base asignado al predio de acuerdo con el uso de suelo vigente según el Programa Parcial de Desarrollo Urbano.*

MT = *superficie total del predio en metros cuadrados.*

VC = *valor catastral actualizado por metro cuadrado del terreno.*

UMA = *unidad base para el cálculo económico del pago.*

F = *factor de cobro que varía según el rango del COSp respecto a la superficie del lote.*

CUS (Coeficiente de Aprovechamiento del Suelo Cooperativo):

$$Monto = \left[\frac{(VC) \times (MA) \times \left[\frac{UMA}{F} \right]}{100} \right]$$

Donde:

UMA = *Unidad de Medida y Actualización empleada para el cálculo de pagos e impuestos.*

VC = *Valor catastral vigente por metro cuadrado del predio.*

MA = *Metros cuadrados adicionales propuestos sobre la superficie autorizada.*

El mecanismo de Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) permite reubicar el potencial edificatorio desde zonas generadoras —aquellas con restricciones para su aprovechamiento pleno debido a razones ambientales, patrimoniales o urbanísticas— hacia zonas receptoras con mayor capacidad de absorción urbana. Esta herramienta regula de forma planificada la densificación del territorio, al tiempo que contribuye al financiamiento de infraestructura y equipamiento urbano mediante pagos compensatorios por el aprovechamiento adicional del suelo.

3.1.3. Estructura institucional de la planeación urbana.

En el contexto mexicano, la planeación urbana forma parte del Sistema Nacional de Planeación, el cual está organizado por niveles jerárquicos, encabezados por el Gobierno Federal, que formula programas generales y sectoriales en ciclos de tres años. Dentro de este sistema, los planes de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal (que deben ser elaborados al inicio de cada administración) constituyen instrumentos fundamentales, ya que orientan las estrategias, líneas de acción y proyectos prioritarios del gobierno durante el periodo correspondiente.

A diferencia de los planes generales, los planes sectoriales son de carácter opcional y responden a las prioridades específicas de cada administración. Estos documentos abordan áreas concretas de la gestión pública, como movilidad, servicios urbanos, desarrollo social, actividad agropecuaria o planeación territorial. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se garantiza mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, que actúa como marco rector para la formulación de los programas estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial.

En el marco normativo federal mexicano, se establece un conjunto de herramientas destinadas a la configuración del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial. Entre ellas se incluyen lineamientos estratégicos a nivel nacional, planes estatales y municipales, disposiciones aplicables a zonas metropolitanas, así como instrumentos sectoriales y parciales definidos por la legislación vigente (LXIV Legislatura, 2020).

Como marco y estructura política coherente para el ordenamiento territorial, la arquitectura de gobernanza garantiza que las políticas de planificación urbana y territorial respondan a las complejas necesidades del contexto local, regional y nacional.

3.2. Herramientas fiscales para la recuperación del valor urbano en Querétaro.

3.2.1. Antecedentes.

La gobernanza, en sí misma, tiene como objetivo ayudar a aliviar los desafíos que cualquier ciudad en todo el mundo enfrenta, especialmente las finanzas, que pueden ser exigentes ya que las necesidades de la población superan el crecimiento de su propio demográfico. El costo de satisfacer lo que cada uno de nosotros necesita es más alto de lo que era hace veinte, cincuenta o cien años. Y hay un interés creado en esto, dado que, a medida que las ciudades

continúan expandiéndose, las soluciones urbanas necesitan volverse más complejas.

Por ejemplo, Querétaro en la década de 1960, donde la demanda de infraestructura como pasos a desnivel era casi inexistente, ya que la movilidad se resolvía a nivel de calle. Por otro lado, se demandan hoy en día obras de mayor escala, como semáforos inteligentes, para resolver el tráfico y la movilidad urbana (Kunz, 2017). En seguridad pública, el crecimiento de la población lleva a una demanda de un rápido incremento de los costos de gasto: más agentes de policía, automóviles, armas, tecnología. Los servicios básicos, como el suministro de agua, el transporte público y la salubridad, muestran tendencias similares, con costos que aumentan más rápido que la población (Kunz, 2017).

De acuerdo con la encuesta realizada al Dr. Ignacio Kunz (Anexo 2), Querétaro ha crecido constantemente desde la década de 1970, acelerando las demandas sociales especialmente bajo políticas de expansión urbana que promueven la urbanización fractal y de baja densidad. Tal expansión escala masivamente el costo de invertir en infraestructura y prestación de servicios y eleva el gasto per cápita. En un contexto urbano consolidado, como Querétaro antes de la década de 1980, con una densidad de aproximadamente 90 habitantes por hectárea, el costo de un bloque de infraestructura se dividía entre un mayor número de familias y por lo tanto era menos costoso. Hoy en día, en contraste, a densidades por debajo de 40 habitantes por hectárea, el mismo costo se distribuye entre menos familias, duplicando o triplicando el costo monetario.

De acuerdo con la encuesta realizada al Arq. Oscar Granados, la dispersión urbana ha llevado a la existencia de casi 100 fragmentos urbanos en el municipio de Querétaro. Debido a que los asentamientos son productos del cambio de uso de suelo y de aprobaciones de urbanización en áreas que

anteriormente estaban remotas del área metropolitana, el costo de intervenir en estos asentamientos es mucho más alto que en una ciudad compacta. Nuevamente, servicios como seguridad y recolección de residuos se vuelven más costosos operacionalmente y demandantes de recursos. El desarrollo fragmentado y la baja densidad crean un modelo para ciudades que es ineficiente y económicamente insostenible.

Ilustrando el crecimiento irregular de Querétaro, la Figura 6 muestra que el 10.3% de la población total vive en asentamientos irregulares y que el 11.54% de la población vive en áreas de alta marginación (IMPLAN Querétaro, 2019). Una solución plausible para enfrentar estas crecientes demandas es elevar los impuestos locales, y en particular los impuestos sobre la propiedad, que son la principal fuente de ingresos municipales (Brunson, 2023). Sin embargo, este impuesto está rezagado significativamente en México, ya que las políticas populistas que afirman no aumentar los impuestos sobre las propiedades han impedido a los gobiernos locales generar ingresos capaces de responder a las necesidades de la población (Kunz, 2017).

Una medida que podría ser relevante, y que ha sido promovida por la Nueva Agenda Urbana derivada de la Cumbre Hábitat III de las Naciones Unidas (Quito, 2016) y adoptada por México, es la recuperación de una fuente alternativa de financiamiento: el incremento del valor del suelo. Algo un poco extenso y específico, en lugar de llamarlo incremento de valor, como a veces se llamaba, se le ha denominado valor incremental porque uno extrae valor; este valor de ninguna manera es responsabilidad del propietario, es una acción de terceros, generalmente hecha con proyectos públicos, en general grandes y públicos.

A diferencia de un impuesto normal, la recuperación de aumentos del valor del suelo puede adoptarse como una contribución especial o como un pago legítimo, según diversas realidades fiscales y sociales (Kunz, 2017).

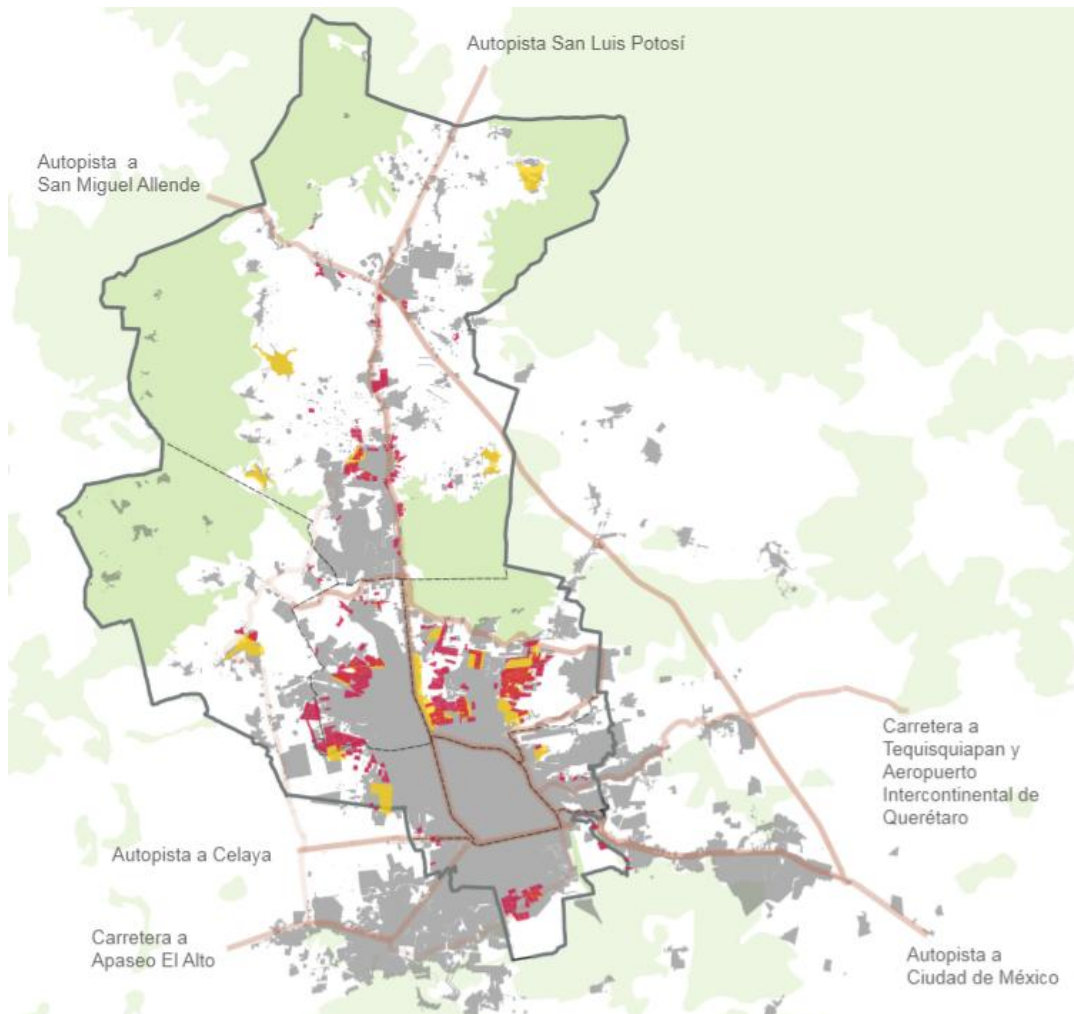


Figura 6. Distribución de asentamientos irregulares y zonas con condiciones de marginación. Fuente: IMPLAN Querétaro, 2019.

Instrumentos para recuperar aumentos del valor del suelo.

- 1) Contribución por mejoras: Este modelo de recuperación de hasta el 50 % del incremento en el valor del suelo se encuentra establecido en la Constitución Política de Colombia mediante la Ley 388 de 1997, específicamente en su Artículo 74. Dicha normativa contempla como hechos generadores el cambio de uso de suelo, la incorporación de terrenos al desarrollo urbano o el aumento en la densidad permitida, entre otros supuestos (Rama Judicial, 2016).

- 2) Derechos de Gestión del Desarrollo: Según el Dr. Kunz, la capitalización del suelo está determinada por la planificación urbana y esa área solo puede ser ajustada dependiendo del uso de suelo y coeficiente de aprovechamiento de suelo (CUS). Sin embargo, una ubicación estratégica puede crear mayores valores económicos, donde lo permita la regulación. Así, el planificador decide esencialmente cuánto del incremento del valor del suelo puede ser capturado por los propietarios. Aun así, este poder regulador puede crear desigualdades.

Durante el periodo 2015–2018, el municipio de Querétaro habilitó, a través de su Ley de Ingresos, un esquema para captar recursos mediante el cobro por edificabilidad adicional. Este mecanismo se aplica cuando los desarrollos superan los límites normativos establecidos, y requiere la elaboración de estudios técnicos que justifiquen la viabilidad de tal incremento. En términos generales, se define un coeficiente de uso del suelo (CUS) base para usos habitacionales, mientras que valores superiores son reservados para desarrollos de mayor intensidad como los comerciales. Los promotores interesados pueden adquirir derechos para construir por encima del CUS base dentro del rango autorizado (Kunz, 2017).

Un aspecto de la especulación que no debemos ignorar es que infla los precios de la tierra y causa rentas de escasez por el acaparamiento de tierras. Esta práctica es perjudicial para el desarrollo urbano, por lo que el estado necesita recuperar la valoración generada para mitigar el daño causado por la especulación (Kunz, 2017).

3.2.2. Instrumentos de Capturas de Plusvalías.

3.2.2.1. Contribución de mejoras por obras públicas.

Este instrumento fiscal implica una aportación económica obligatoria por parte de personas físicas o morales, ya sean del ámbito público o privado, cuyos inmuebles se benefician directamente de la ejecución de obras públicas. Su aplicación se justifica por el incremento en el valor del suelo derivado de dichas intervenciones, y se limita exclusivamente a aquellas propiedades que obtienen dicho beneficio. Por lo general, el monto a pagar se determina con base en factores como la proximidad del predio a la obra realizada (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, p. 42).

Desde el enfoque jurídico, el Código Fiscal de la Federación, en su Título Primero, Capítulo I, Artículo 2, define las contribuciones de mejora como aquellas establecidas por ley y exigibles a personas físicas o morales que resulten directamente beneficiadas por la realización de obras públicas (Cámara de Diputados, 1981, p. 2). A nivel local, la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el ejercicio fiscal 2019 reconoce dos modalidades relevantes de contribuciones especiales: la primera corresponde a aquellas derivadas de obras que generan beneficios directos a los inmuebles colindantes —frecuentemente identificadas como contribuciones por mejoras—, mientras que la segunda se refiere a pagos asociados al incremento autorizado en los coeficientes de edificación, específicamente el ICUS (Índice de Utilización del Suelo) y el ICOS (Índice de Ocupación del Suelo). Ambos mecanismos fiscales deben contemplar aspectos esenciales como el hecho generador del tributo, el sujeto obligado, la base gravable, la tarifa aplicable y el momento del pago. La consideración de estos elementos busca asegurar una aplicación equitativa del tributo, de modo que guarde correspondencia con la capacidad contributiva de los sujetos obligados. En este sentido, se pretende que quienes acceden a propiedades de

mayor valor contribuyan proporcionalmente más que aquellos con menor capacidad económica (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018, pp. 43751–43760).

Además, antes de iniciar el cobro de estas contribuciones, debe publicarse en el Periódico Oficial del Estado La Sombra de Arteaga la tabla actualizada de valores unitarios de suelo y construcción, que servirá como base para calcular los montos recuperables por obra. El cálculo del pago que corresponde a cada contribuyente se obtiene al distribuir el monto anual proyectado para recuperación entre la totalidad de la superficie de los inmuebles comprendidos en el área definida para la aplicación del proyecto. La Figura 7 muestra gráficamente el ámbito territorial en el que se implementa este instrumento.

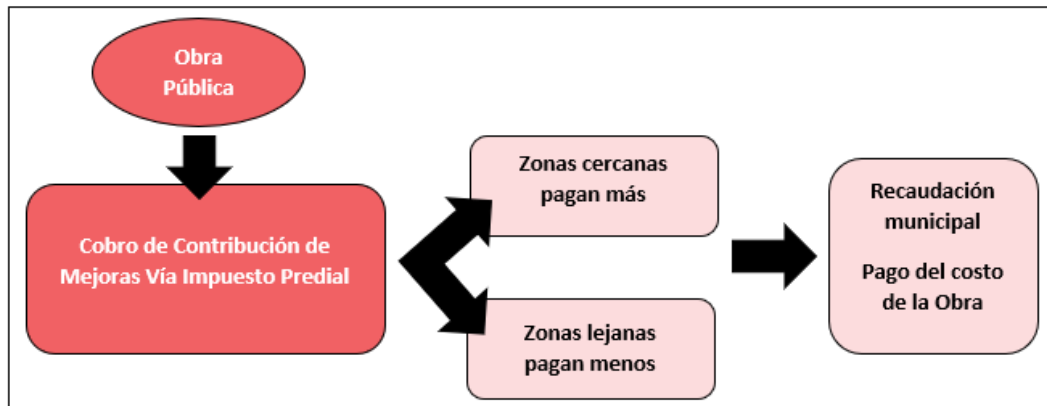


Figura 7. Representación del mecanismo de contribución de mejoras. Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, 2007.

La discusión en torno al valor recuperable generado por una obra pública ha dado lugar a distintas posturas. Algunas se limitan a considerar el costo directo de la infraestructura ejecutada, mientras que otras proponen incluir también la plusvalía inducida en los predios colindantes. En este contexto, la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro — específicamente en su Título Segundo, relativo a Impuestos, Contribuciones de Mejora, Derechos, Productos y Aprovechamientos, y dentro de la Sección Segunda sobre Contribuciones por Mejora—

establece que los propietarios o poseedores de los inmuebles directamente beneficiados están obligados a cubrir el monto correspondiente por la ejecución de dichas obras. Esta disposición se fundamenta en el principio de que dichas intervenciones incrementan el valor del suelo, independientemente de las inversiones realizadas previamente por sus titulares (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018, p. 43776).

La Comisión Nacional de Vivienda (2010, p. 43), en su guía orientada a promover la redensificación en zonas urbanas consolidadas, sugiere destinar los recursos provenientes de instrumentos de recuperación de plusvalía a obras clave de infraestructura. Estas pueden incluir: mejoras o ampliaciones en las redes de agua potable y alcantarillado; implementación de sistemas más eficientes para el tratamiento de aguas residuales; intervenciones viales como pavimentación, rehabilitación de calles y construcción de banquetas y guarniciones; así como el desarrollo de equipamiento público, tales como escuelas, unidades médicas, espacios recreativos, mercados y módulos de vigilancia.

3.2.2.2. Transferencia de Derechos de Desarrollo.

La transferencia de derechos de desarrollo es un mecanismo que permite reubicar la capacidad constructiva autorizada (según lo definido en un plan o programa urbano) desde un área denominada emisora, la cual presenta limitaciones de tipo físico, patrimonial o ambiental que impiden su aprovechamiento total, hacia una zona receptora, donde sí existen condiciones para materializar ese potencial edificatorio (Comisión Nacional de Vivienda, 2007, p. 45).

En Querétaro, el proceso de transferencia de derechos de desarrollo cuenta con sustento legal en la Ley de Ingresos Municipal, que establece,

en su artículo 26, el cobro de una tarifa por los dictámenes técnicos que avalan la posibilidad de incrementar la edificabilidad permitida en ciertos predios, conforme a lo establecido por el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018). Este procedimiento exige una evaluación técnica por parte de las autoridades competentes, quienes valoran la pertinencia de autorizar dicho traslado de derechos con base en los criterios del instrumento de planeación vigente. El propósito de esta figura es impulsar un desarrollo urbano más equilibrado, canalizando el crecimiento hacia áreas previamente delimitadas y evitando presiones sobre zonas de valor ambiental, histórico o cultural.

SUPERFICIE TOTAL DE PREDIO	USO	
	HABITACIONAL	COMERCIO Y SERVICIOS, INDUSTRIAL, MIXTO Y OTROS USOS
	UMA	UMA
Hasta 1.00 hectáreas	10.00	17.00
Más de 1.00 y hasta 5.00 hectáreas	11.75	20.00
Más de 5.00 y hasta 20.00 hectáreas	15.00	25.50
Más de 20.00 y hasta 50.00 hectáreas	27.00	34.00
Más de 50.00 y hasta 100.00 hectáreas	426.62	46.00
Más de 100.00 hectáreas	36.50	62.00

Tabla 4. Costos asociados a la adquisición de derechos de desarrollo adicionales. Fuente: Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018.

Conforme a lo establecido en la normativa fiscal vigente del municipio de Querétaro, el pago por la emisión de certificados que autorizan derechos de desarrollo adicionales se determina con base en las tarifas estipuladas en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, utilizando como referencia los valores establecidos en la tabla correspondiente (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

CONCEPTO	UMA
Emisión de certificado	10.00

Tabla 5. Montos aplicables para la expedición de certificados relativos a derechos de desarrollo adicionales. Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

Cualquier solicitud de modificación a los Programas de Desarrollo Urbano en el municipio de Querétaro requiere la realización de una consulta pública formal. La Ley de Ingresos correspondiente establece que dicho proceso implica un pago específico: por cada convocatoria efectuada ya sea a través de foros ciudadanos u otros mecanismos participativos se deberá cubrir una tarifa equivalente a 25 Unidades de Medida y Actualización (UMA) (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

De acuerdo con las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Vivienda (2010), una adecuada puesta en marcha del instrumento de transferencia de derechos de desarrollo debe considerar tres aspectos fundamentales: delimitar con precisión las zonas emisoras, establecer esquemas administrativos transparentes —como un fideicomiso que gestione los recursos obtenidos— y definir los montos a cobrar con base en avalúos oficiales, incorporados a la legislación fiscal local o estatal.

3.2.2.3. Incrementos del Coeficiente de Utilización del Suelo (ICUS).

Este instrumento, generalmente asociado a dinámicas de mayor densificación urbana, se encuentra regulado en la legislación local dentro de la Sección Quinta, Artículo 42, correspondiente al apartado de aprovechamientos. Su objetivo es establecer un pago complementario por parte de quienes buscan incrementar la intensidad constructiva en un terreno más allá del coeficiente básico permitido. Su implementación está condicionada por los criterios de zonificación y por las normativas urbanas específicas aplicables a cada zona del territorio municipal (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, p. 48).

Según lo expuesto por la Comisión Nacional de Vivienda (2010), el propósito esencial del instrumento relacionado con el ICUS consiste en

permitir la ampliación o adecuación de la infraestructura urbana, con el fin de garantizar su capacidad para atender el aumento en la densidad de construcción. Como se abordó en la sección previa, este mecanismo puede articularse con estrategias como la venta o transferencia de derechos de desarrollo, al compartir la lógica de capturar parte del valor adicional generado por decisiones derivadas de la planeación urbana.

3.2.2.4. Polígonos de Actuación.

Los polígonos de actuación constituyen herramientas de planeación urbana utilizadas para intervenir y reconfigurar zonas delimitadas del territorio, con el propósito de fomentar procesos de regeneración y aprovechamiento urbano integral. De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (2010, p. 52), su implementación puede contemplar diversas acciones, entre ellas: la reasignación de usos del suelo, la reconfiguración de lotes existentes, la modificación del sistema vial, la definición de áreas para equipamiento colectivo y la incorporación de infraestructura y servicios esenciales.

Este tipo de intervención se utiliza principalmente en zonas destinadas al redesarrollo o renovación urbana. Aunque los polígonos de actuación no constituyen en sí mismos un instrumento de captura de plusvalía, su implementación puede interactuar directamente con dichos mecanismos, especialmente al modificar condiciones que influyen en el valor del suelo (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, p. 43).

En el contexto del estado de Querétaro, el Código Urbano, en su Título Segundo, que regula la planeación urbana y el ordenamiento del territorio, específicamente en el Capítulo Tercero sobre los programas municipales de desarrollo urbano, establece en el Artículo 41 que los polígonos de actuación son áreas claramente delimitadas del suelo, cuyo propósito es

implementar una gestión urbanística integral. Esta gestión puede incluir la reasignación de usos de suelo, la redistribución de densidades y el intercambio de potenciales de desarrollo urbano, con el objetivo de atender la demanda derivada del crecimiento poblacional. Además, estos polígonos pueden ser propuestos tanto por la administración estatal como por particulares ante los respectivos ayuntamientos (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2020).

Así, los polígonos de actuación constituyen una herramienta flexible y de gran potencial para articular proyectos urbanos integrales, al permitir la gestión coordinada del suelo, infraestructura y normatividad en zonas estratégicas.

3.2.3. Instrumentos de captura de plusvalías en los instrumentos de planeación.

3.2.3.1. Plan Municipal de Desarrollo Urbano y planes parciales correspondientes.

El Plan Municipal de Desarrollo 2018–2021 plantea como meta fundamental impulsar un modelo de crecimiento urbano que sea ordenado, sostenible y atractivo para la inversión. Esta visión se articula a través de cinco directrices prioritarias:

- 1) Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía,
- 2) Ampliar el acceso a viviendas adecuadas,
- 3) Fortalecer la prestación y cobertura de los servicios públicos,
- 4) Optimizar la infraestructura vial existente, y
- 5) Generar oportunidades laborales suficientes y bien remuneradas.

Entre las múltiples acciones previstas en los ejes estratégicos, destacan aquellas que, de manera directa o indirecta, promueven mecanismos enfocados en canalizar el incremento de valor generado por el desarrollo urbano hacia el beneficio colectivo.

- 1) Establecer acuerdos con el Gobierno del Estado para ampliar la capacidad y cobertura del transporte público.
- 2) Impulsar una estrategia conjunta con el gobierno estatal que contemple programas y acciones para un ordenamiento urbano y ecológico estratégico, con enfoque metropolitano y sustentable.
- 3) Mejorar y equipar viviendas en contextos de vulnerabilidad.
- 4) Asegurar la funcionalidad de las obras públicas existentes, como puentes o reductores de velocidad.
- 5) Revisar el Plan Maestro Pluvial y ejecutar obras hidráulicas e hidrológicas.
- 6) Promover comités ciudadanos de participación pública para supervisar la asignación y aplicación del presupuesto municipal (Desarrollo Urbano, 2018).

En materia de ordenamiento territorial, además de la zonificación general que define los usos permitidos del suelo, la estructura vial y las centralidades urbanas, el municipio ha elaborado diversos Planes Parciales de Desarrollo Urbano para áreas específicas. Estos instrumentos deben alinearse con las disposiciones del Código Urbano del Estado de Querétaro y requieren la aprobación formal de la Dirección Municipal de Obras Públicas para que su implementación sea válida.

El Código Urbano del estado contempla distintas fuentes fiscales convencionales, tales como el gravamen predial, el impuesto por transmisión de la propiedad, así como fondos asignados desde niveles de gobierno estatal y federal. Además, ambas normativas incorporan mecanismos adicionales orientados a captar el valor generado por la inversión pública. Entre las estrategias implementadas para recuperar parte del valor generado por el desarrollo urbano, se consideran las aportaciones relacionadas con la ejecución de infraestructura pública, los cobros por incrementos en el potencial de construcción como los derivados del ICUS, así como la transferencia de derechos de desarrollo,

concebida como un mecanismo complementario conforme a la normativa vigente en Querétaro (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

Estos mecanismos fortalecen la planeación urbana al permitir que parte de la plusvalía originada por inversiones públicas y decisiones normativas se canalice nuevamente hacia proyectos que impulsen un crecimiento urbano más equitativo y sostenible.

3.2.3.2. Planes Parciales de Desarrollo Urbano Vigentes.

Durante la administración municipal 2018–2021, se actualizaron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que rigen la planeación y regulación del crecimiento en distintas zonas del municipio de Querétaro. Estos planes corresponden a las siguientes delegaciones:

- 1) Villa Cayetano Rubio.
- 2) Centro Histórico – Monumentos.
- 3) Epigmenio González.
- 4) Felipe Carrillo Puerto.
- 5) Félix Osores Sotomayor.
- 6) Josefa Vergara y Hernández.
- 7) Santa Rosa Jáuregui.

Cada uno de estos planes incorpora un marco normativo que incluye:

- Tablas de usos de suelo permitidos.
- Normativa específica por zonas de uso.
- Reglas para la fusión de predios.
- Definición del Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y del Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS).
- Alturas máximas permitidas para construcciones.
- Normas técnicas complementarias aplicables a ciertas colonias, como:

- Colonia Arboledas,
- Álamos Segunda y Tercera Sección,
- Nuevos fraccionamientos.

De forma particular, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano para Monumentos Históricos y Barrios Tradicionales de la Ciudad de Santiago de Querétaro, también actualizado en el mismo periodo (2018–2021), contempla como parte de su normativa los siguientes elementos:

- Plano urbano detallado.
- Simbología específica.
- Tabla de usos de suelo adaptada a zonas patrimoniales.

Estos instrumentos buscan preservar la identidad urbana y patrimonial del municipio, al mismo tiempo que permiten planificar el crecimiento de manera ordenada y compatible con las necesidades contemporáneas de densificación, movilidad e infraestructura.

3.2.3.3. Planes de Desarrollo Urbano en Consulta.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) representa una hoja de ruta internacional para orientar el desarrollo de las ciudades durante las próximas dos décadas. Este instrumento fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, y posteriormente ratificado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre del mismo año.

La NAU promueve la consolidación de ciudades más compactas, inclusivas y bien conectadas, a través de una planeación urbana integral, reformas legislativas, gobernanza efectiva y modelos económicos sostenibles. Su enfoque busca fortalecer la relación entre urbanización y desarrollo, garantizando que ambos procesos se refuercen mutuamente (ONU-Habitat, 2017).

En este marco global, la ciudad de Querétaro ha emprendido un proceso de modernización de su planeación urbana. Reconociendo los desafíos que implica su acelerado crecimiento y de cara al cumplimiento de 500 años de fundación, el municipio impulsó una alianza con organismos especializados. Durante el periodo 2015–2018, se formalizó un Acuerdo de Cooperación Técnica Internacional entre el Municipio de Querétaro, el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y ONU-Habitat, que dio origen a una estrategia local sin precedentes: el Q500.

Este plan estratégico tiene una visión metropolitana y fue desarrollado de forma participativa, con el objetivo de atender treinta problemáticas clave para el futuro urbano de la ciudad. El Q500 se estructura en torno a cinco ejes fundamentales (IMPLAN Querétaro, 2018, p. 188):

- 1) Ambiental.
- 2) Económico.
- 3) Gobernanza.
- 4) Social.
- 5) Urbano

Entre las iniciativas destacadas por eje, se identifican las siguientes:

a) Eje Urbano y Social.

- Transporte regional intermodal.
- Sistema de gestión social del suelo.
- Densificación intraurbana.
- Subcentros urbanos conectados.
- Red de espacios públicos y equipamientos.
- Monitoreo y control del ordenamiento territorial.

b) Eje Ambiental.

- Estrategias de contención del crecimiento urbano.
- Restauración de zonas de provisión de servicios ambientales.

c) Eje Económico.

- Integración del patrimonio cultural y ambiental al desarrollo sostenible.
- Promoción de vivienda sustentable.
- Acceso a suelo y servicios para el desarrollo rural.
- Uso eficiente de los recursos naturales.

d) Eje de Gobernanza.

- Asegurar la implementación continua del Q500.
- Fortalecer las capacidades institucionales en materia urbana y ambiental.
- Ampliar las acciones de regularización de asentamientos irregulares y zonas de riesgo.
- Incrementar mecanismos de financiamiento y recaudación municipal.
- Fomentar la educación ciudadana en temas de gobernanza.
- Crear entidades para la coordinación metropolitana.

El Q500 representa un hito histórico en la planeación urbana del municipio de Querétaro. Su diseño responde a los principios establecidos por la Nueva Agenda Urbana y convierte a la ciudad en una de las primeras a nivel mundial en adoptar de forma integral este marco internacional, con un enfoque humano, sostenible y participativo (IMPLAN Querétaro, 2018).

3.2.4. Resumen del análisis de los mecanismos de recuperación de plusvalía en Querétaro.

A partir de lo revisado en los apartados previos, se identifica que los instrumentos más relevantes aplicados en el municipio de Querétaro para captar parte del valor generado por el desarrollo urbano son los siguientes:

- a) Contribuciones vinculadas a obras públicas que benefician directamente a ciertos predios,

- b) Transferencia de derechos de desarrollo (TDD) como medio para redistribuir el potencial edificatorio entre zonas, y
- c) Contribuciones económicas relacionadas con el aumento en los parámetros máximos de construcción permitidos, tales como los índices de utilización (ICUS) y de ocupación del suelo (ICOS).

1. Contribución por Mejoras.

Este instrumento permite a las autoridades estatales o municipales recuperar parte del valor generado por obras públicas mediante aportaciones económicas de quienes resultan beneficiados directamente. De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (2007), se trata de una carga fiscal aplicada a personas físicas o morales (ya sean públicas o privadas) que poseen inmuebles cuya plusvalía se incrementa como consecuencia de intervenciones de infraestructura en su entorno inmediato.

Desde una perspectiva legal, este instrumento está respaldado por el Código Fiscal de la Federación, particularmente en el Artículo 2, fracción III, y también por la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, en su Título Segundo, donde se abordan los conceptos de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones por mejoras. En el Artículo 22 de dicha ley, se establecen como aportaciones extraordinarias relacionadas con obras públicas que generan beneficios directos para ciertos predios.

2. Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD).

Se refiere a la posibilidad de trasladar el aprovechamiento urbanístico permitido —definido en un instrumento de planeación— desde un área con restricciones físicas, patrimoniales o ambientales (zona emisora) hacia otra zona (receptora) en la que sí sea factible aplicar dicho potencial (Comisión Nacional de Vivienda, 2007).

Desde el punto de vista normativo a nivel municipal, la transferencia de derechos de desarrollo (TDD) está regulada en la Ley de Ingresos del

Municipio de Querétaro, específicamente en el Artículo 26, Capítulo XXI, inciso 1, donde se establece el pago correspondiente a la revisión técnica de viabilidad, conforme al Programa Municipal de Desarrollo Urbano (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

3. Contribuciones asociadas al incremento del potencial constructivo (ICUS e ICOS).

Los instrumentos conocidos como ICUS (Índice de Utilización del Suelo) e ICOS (Índice de Ocupación del Suelo) permiten a los desarrolladores incrementar el volumen edificable más allá del coeficiente base establecido, mediante el pago de una contribución adicional. Según lo indicado por la Comisión Nacional de Vivienda (2010, p. 48), se trata de herramientas fiscales diseñadas para generar ingresos públicos a partir del aumento en la densidad constructiva, en concordancia con las disposiciones de zonificación y regulación urbana. En el municipio de Querétaro, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano 2018–2021 incorporan estos instrumentos mediante matrices normativas que definen tanto los valores base como los límites superiores permitidos. Para obtener autorización de construcción adicional, el interesado debe cubrir un pago determinado mediante fórmulas oficiales que consideran factores como la superficie del terreno, el coeficiente solicitado y el valor catastral vigente, en conformidad con lo estipulado en la Ley de Ingresos Municipal 2019.

3.2.5. Revisión evaluativa del diseño y aplicación de los mecanismos de recuperación de valor urbano en Querétaro.

3.2.5.1. Comparativa con modelos internacionales.

El modelo utilizado en Querétaro para la asignación de derechos de desarrollo guarda similitudes con la política brasileña conocida como Outorga Onerosa do Direito de Construir, la cual obliga a los municipios a establecer un cobro por el aprovechamiento adicional del suelo cuando se superan los coeficientes normativos de edificabilidad (Smolka, 2013).

Sin embargo, la versión queretana se distingue por ofrecer condiciones más flexibles y por aplicar esquemas de cobro con criterios menos estrictos en comparación con la experiencia brasileña.

A partir del análisis del marco jurídico aplicable —que abarca el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, el Código Urbano del Estado, así como el Plan Municipal de Desarrollo y los Planes Parciales correspondientes al periodo 2018–2021— se detectaron múltiples limitaciones en el diseño normativo y en la aplicación práctica de los instrumentos relacionados con el incremento en los coeficientes de utilización (ICUS) y de ocupación del suelo (ICOS).

- 1) Falta de asignación específica de recursos: Los ingresos generados por los incrementos en los coeficientes no están destinados a proyectos concretos. La Ley de Ingresos no establece una zonificación o línea de inversión para estos fondos, lo cual limita su efectividad como mecanismo de financiamiento urbano focalizado. Aunque pueden incorporarse al presupuesto general, su impacto sería mayor si fueran aplicados directamente al entorno que genera dicha plusvalía.
- 2) En Querétaro, el pago por derechos de desarrollo no guarda relación directa ni con el valor catastral ni con el valor de mercado del suelo, lo que reduce su eficacia como instrumento para capturar plusvalía. Esta desconexión es notoria cuando se compara con casos como el de Brasil, donde esquemas como los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) han permitido recaudar entre 100 y 1,200 dólares por metro cuadrado en zonas estratégicas (Soto, 2017). En contraste, los montos recaudados en el contexto local resultan modestos y más bien simbólicos.
- 3) Superposición normativa sin coherencia técnica: El uso de ICUS y ICOS puede combinarse con zonas receptoras o polígonos

especiales, lo que en algunos casos permite incrementos del 30% al 50% en los coeficientes sin una justificación clara en la capacidad del entorno o la infraestructura urbana (Soto, 2017).

- 4) Ausencia de criterios técnicos en valores máximos: Se han detectado coeficientes de ocupación (COS) y utilización (CUS) que presentan valores elevados sin sustento técnico sobre densidad, movilidad o capacidad instalada de servicios.

3.2.5.1.1. Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD).

Este instrumento opera bajo dos modalidades principales:

- Comercialización del potencial edificatorio, mediante la cual los propietarios de predios en zonas receptoras realizan un pago para obtener autorización de construir por encima del coeficiente básico permitido.
- Compensación a propietarios emisores, quienes, al encontrarse en zonas con restricciones patrimoniales o ambientales, pueden recibir una retribución simbólica o formar parte de programas de rehabilitación gestionados por la autoridad municipal (Soto, 2017).

Problemas identificados en su diseño:

- 1) Cuotas fijas desvinculadas del valor del suelo: Tanto el ICUS como el pago por TDD se establecen mediante tarifas planas que no reflejan la plusvalía real, lo que reduce su potencial recaudatorio y distorsiona su finalidad.
- 2) Reconocimiento de derechos en zonas no aptas: Al conceder derechos de desarrollo a predios ubicados en zonas históricas o de conservación ambiental, se generan contradicciones, ya que dichos terrenos no deberían tener capacidad adicional de edificación.

- 3) Desbalance entre oferta y demanda de derechos: Las áreas receptoras están sobredimensionadas en relación con la capacidad de generación de derechos en zonas emisoras, lo que desvincula la utilidad captada del objetivo original de conservación o rehabilitación.
- 4) Ausencia de mercado secundario regulado: No existe un mecanismo que permita la negociación entre propietarios emisores y receptores, lo cual impide establecer precios de mercado y limita el dinamismo del instrumento.
- 5) Incentivos económicos insuficientes: La compensación a los propietarios emisores suele ser baja y las restricciones a los inmuebles son elevadas, lo que desincentiva la participación.

Aciertos en el diseño del instrumento:

Un aspecto positivo del modelo queretano es la asignación específica de los recursos recaudados. Según el Código Urbano del Estado de Querétaro, estos ingresos deben destinarse exclusivamente a:

- Proyectos de renovación urbana.
- Conservación y ampliación de espacios públicos.
- Preservación del patrimonio cultural arquitectónico.
- Infraestructura en materia de protección civil (Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, 2012).

3.2.5.1.2. Polígonos de Actuación.

Los polígonos de actuación son zonas especiales dentro del territorio municipal que permiten cambios normativos y de uso de suelo previa aprobación del Ayuntamiento. Su propósito es facilitar proyectos integrales de regeneración urbana.

Problemas identificados en su diseño:

- 1) Ausencia de mecanismos de autofinanciamiento: Actualmente, no se contemplan estrategias de recuperación de plusvalía en estas áreas, lo que representa una oportunidad desaprovechada. La implementación de modelos como el brasileño de subasta de CEPACs, o el colombiano de participación estatal en el 30%–50% de la plusvalía generada, podría potenciar el financiamiento de mejoras urbanas (Soto, 2017).
- 2) Exceso de superficie y baja operatividad: Los polígonos abarcan zonas demasiado amplias, lo que dificulta su gestión efectiva y reduce su aplicabilidad como herramienta focalizada de desarrollo urbano.

4. Resultados y Reflexión.

4.1. Análisis de los resultados de las encuestas.

Tal como se expuso en el apartado metodológico, el presente estudio se enfocó en el análisis de tres mecanismos principales de recuperación de plusvalía identificados en el municipio de Querétaro. Estos son: en primer lugar, la contribución por mejoras; en segundo lugar, la transferencia de derechos de desarrollo (TDD); y finalmente, el incremento en los coeficientes de edificabilidad.

Para ello, se diseñó un instrumento de recolección de datos, incluido como Anexo 1, cuyo objetivo fue recabar percepciones sobre el diseño, la implementación y las oportunidades de mejora de dichos mecanismos. El cuestionario fue estructurado en torno a cuatro ejes temáticos:

- Una visión general sobre la captura de plusvalía,
- Valoraciones específicas acerca de la contribución por mejoras,
- Análisis sobre la venta y transferencia de derechos de desarrollo, y
- La relación entre estos instrumentos y los procesos de planeación urbana formal.

La aplicación del instrumento se dirigió a perfiles estratégicos agrupados en cinco sectores clave:

- Consultores en planeación urbana,
- Académicos e investigadores,
- Miembros de asociaciones vecinales,
- Representantes de colegios profesionales, y
- Funcionarios públicos vinculados con los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Se logró aplicar un total de seis encuestas, cuyos participantes se listan a continuación según el orden en que fueron encuestados:

1. Carlos Alberto Nava, urbanista – Consultor privado en Espacio Proyecto Urbano.
2. Arq. Óscar Granados Álvarez, – Representante del COPLADEM y servidor público municipal.
3. MC. Víctor Hugo Colorado Reyes, – Miembro del Colegio de Urbanistas de la Ciudad de México y colaborador en HBG Corp.
4. MC. Antonio Alfonso Barreda Luna, – Profesor investigador y director de tesis en Posgrado de Ingeniería, UAQ.
5. Dr. Ignacio Kunz Bolaños, – Académico de la UNAM y actor clave en la actualización de instrumentos de planeación en Querétaro.
6. Daniel Ramírez, – Consejero vecinal de la tercera sección de Milenio, colaborador en Cushman & Wakefield

Las encuestas se realizaron entre septiembre de 2019 y enero de 2020, tanto de forma presencial como a través de medios digitales. Sus respuestas están transcritas en el Anexo 2. Cabe aclarar que las opiniones vertidas corresponden únicamente al ámbito personal de los participantes, sin representar en ningún caso posturas oficiales o institucionales.

Una limitante importante en la recolección de datos fue la disponibilidad de perfiles especializados en el tema, ya que el universo de personas con conocimiento técnico y disposición para participar activamente en el estudio resultó reducido por motivos de agenda o carga laboral.

4.1.1. Captura de plusvalías.

De manera general, los encuestados expresaron una valoración positiva respecto a los instrumentos de recuperación de plusvalía. Mostraron coincidencia con el planteamiento de Smolka (2013), quien sostiene que estos mecanismos están orientados a canalizar, en favor del interés público, una porción o la totalidad del aumento en el valor del suelo originado por factores externos al propietario, tales como intervenciones públicas o

cambios en la normativa urbana. Si bien existe un acuerdo general sobre la relevancia de los instrumentos de recuperación de plusvalía, este se expresa desde tres perspectivas distintas: una que los concibe como herramientas para financiar el desarrollo urbano (encuestas 1 a 5), otra que los vincula con la mitigación de impactos negativos y la compensación de carencias en infraestructura (encuestas 1 a 6), y una tercera que destaca su potencial para avanzar en materia de equidad urbana (encuestas 1 a 5). No obstante, a pesar de esta convergencia conceptual, surgen divergencias en cuanto a la validez de ciertos mecanismos como verdaderas herramientas de captura. En este sentido, Carlos Nava (encuesta 1) pone en duda la efectividad de instrumentos como la contribución por mejoras y la TDD, al señalar que más que recuperar valor ya generado, operan sobre expectativas de plusvalía futura. En particular, critica al ICUS por estar desvinculado del valor real del suelo, lo cual compromete su eficacia como instrumento redistributivo. En cambio, Oscar Granados (encuesta 2) defiende que únicamente la contribución por mejoras puede considerarse una captura efectiva, dado que el propietario es directamente beneficiado por la obra pública; mientras que las TDD responden a una lógica diferente, basada en la creación jurídica de metros cuadrados por parte del Estado. Victor Colorado (encuesta 3) expresa reservas sobre el uso especulativo de la transferencia de derechos, advirtiendo que estos esquemas deben evitar el traslado de aprovechamientos desde zonas de valor ambiental o patrimonial hacia otras con mayor plusvalía. Antonio Barreda (encuesta 4) opina que estos mecanismos pueden considerarse instrumentos efectivos de captura de valor siempre y cuando se sustenten en criterios técnicos sólidos. Para ello, propone la incorporación de tablas de valores y fórmulas espaciales que permitan delimitar con precisión las zonas generadoras y receptoras, apoyándose en mapas temáticos como herramienta de apoyo en su aplicación. En cuanto a la percepción general, la Tabla 6 muestra que cinco de los seis entrevistados reconocen la contribución por mejoras como un medio adecuado para recuperar plusvalías, mientras que tres otorgan ese

mismo reconocimiento a las Transferencias de Derechos de Desarrollo (TDD). Aunque existe un acuerdo general sobre la necesidad de que los desarrolladores inmobiliarios contribuyan económicamente al entorno urbano debido al impacto que generan, las posturas divergen respecto al fundamento de dicha aportación. Algunos entrevistados, como Granados y Colorado, plantean que la posibilidad de re densificar debería estar sujeta a una mejora integral de la infraestructura existente. En cambio, Barreda argumenta que los desarrolladores deben contribuir más allá de la simple mitigación de impactos, considerando los beneficios económicos que obtienen con sus proyectos. Por su parte, Ignacio Kunz (encuesta 5) introduce una distinción relevante al señalar que, si bien la mitigación corresponde al desarrollador, el pago relacionado con el valor adicional generado por plusvalía debería recaer sobre el comprador final del bien inmueble. En conjunto, los testimonios evidencian consenso sobre la necesidad de aplicar mecanismos que permitan recuperar el valor generado por las transformaciones urbanas, aunque persisten cuestionamientos sobre la eficacia real de instrumentos como la contribución por mejoras, la transferencia de derechos de desarrollo (TDD) y el incremento del coeficiente de utilización del suelo (ICUS), tanto por sus debilidades técnicas como por las limitaciones en su implementación en el municipio de Querétaro.

	Contribución por mejoras de obras publicas	Transferencia de derechos de desarrollo
Entrevista 1	No	No
Entrevista 2	Si	No
Entrevista 3	Si	No
Entrevista 4	Si	Si
Entrevista 5	Si	Si
Entrevista 6	Si	Si

Tabla 6. Respuesta a la pregunta ¿los mecanismos como la contribución por mejoras, la transferencia de derechos de desarrollo y el aumento del coeficiente de utilización del suelo realmente logran recuperar parte del valor que adquiere el suelo por intervenciones ajenas a los propietarios?

4.1.2. Contribución por mejoras.

Los encuestados coincidieron en su mayoría en que los propietarios y desarrolladores inmobiliarios deben contribuir al financiamiento de las obras públicas que les generan beneficios directos. Sin embargo, algunos señalaron que dicha contribución no debería cubrir la totalidad de la inversión, ya que las mejoras urbanas también impactan positivamente a la población en general (encuestas 1, 2, 4, 6). Daniel Ramírez (encuesta 6) enfatizó que la aceptación social de estos pagos depende de la percepción del beneficio recibido: la ciudadanía, por ejemplo, estaría más dispuesta a financiar una banqueta que una autopista. En ese mismo sentido, Carlos Alberto Nava (encuesta 1) planteó que las contribuciones no solo deben recuperar el valor generado por la ejecución de obras públicas, sino también el derivado de los cambios normativos en el uso del suelo y del incremento en los parámetros de aprovechamiento urbano. En contraste, Víctor Colorado (encuesta 3) argumentó que estas obras no siempre se traducen en incrementos reales del valor del suelo, y que dicho valor depende más de factores como el atractivo de la colonia; además, recalcó que una obra pública podría incluso devaluar una propiedad y que, por tanto, no debe cobrarse por una plusvalía incierta. Si bien se reconocen casos de aplicación nacional, los encuestados coincidieron en que en Querétaro la infraestructura ha sido limitada en las últimas décadas, y las pocas obras ejecutadas han sido financiadas por instancias estatales o federales, no mediante contribuciones especiales (encuestas 1, 2, 5). Un punto notable es que este instrumento ha mostrado mayor eficacia en asentamientos informales, donde ha servido para reducir déficits urbanos, y los vecinos han mostrado mayor disposición a aportar recursos aun cuando implique un costo adicional (encuesta 5). Respecto a la naturaleza del instrumento, surgió un debate en torno a si la contribución por mejoras debe corresponder únicamente al costo directo de la obra, al incremento en el valor del suelo derivado de dicha intervención, o a una combinación de ambos criterios. No obstante, varios

entrevistados coincidieron en que el Estado también debería asumir parte del financiamiento, dado que las infraestructuras generadas benefician no solo a los propietarios directamente favorecidos, sino a la comunidad en general, fortaleciendo así el carácter redistributivo y equitativo del instrumento. En oposición, Colorado expresó que no debería cobrarse este tipo de contribuciones, ya que las obras necesarias no generan beneficios inmediatos para el propietario y solo elevan el impuesto predial; por ello, propuso que el municipio administre correctamente esos recursos en lugar de aplicar nuevos gravámenes. Además, algunos (encuestas 1 y 6) advirtieron que gravar simultáneamente las obras y la plusvalía podría provocar alzas en los precios de venta o renta, acelerando procesos de exclusión social. En consecuencia, los encuestados subrayaron la importancia de rediseñar este instrumento bajo criterios claros y operativos. Entre los elementos prioritarios señalaron la necesidad de identificar previamente los déficits de infraestructura en las zonas receptoras, establecer plazos precisos para la ejecución de proyectos, y mantener mecanismos suficientemente flexibles para adaptarse a las dinámicas urbanas. Asimismo, enfatizaron que la transparencia debe ser un eje rector en todo el proceso, desde la identificación de beneficiarios y la definición de montos de cobro, hasta la ejecución y supervisión de las obras. En este sentido, consideraron fundamental la inclusión de esquemas de participación ciudadana a través de consejos consultivos que vigilen y acompañen la aplicación de los recursos.

4.1.3. Instrumentos de venta de derechos de desarrollo (TDD e ICUS).

4.1.3.1. Transferencia de derechos de desarrollo.

La mayoría de los encuestados coinciden en que la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) es un instrumento con alto potencial para gestionar el crecimiento urbano de manera más equitativa y sostenible. No obstante, señalan que, en el caso específico del municipio de

Querétaro, su aplicación se ha visto limitada por deficiencias tanto en el diseño normativo como en su implementación administrativa (encuestas 4, 5, 6), lo que ha obstaculizado su funcionamiento eficaz y reducido su impacto esperado. Las principales deficiencias identificadas apuntan a una regulación excesiva, una intromisión del Estado que sobrepasa su papel al intervenir en lo que debería ser un acuerdo entre particulares, así como una complejidad normativa que impone exigencias desproporcionadas a los compradores y beneficios limitados a los propietarios de inmuebles patrimoniales. Este desequilibrio ha hecho que los casos de aplicación real del instrumento sean escasos y, en consecuencia, su impacto urbano se limite a intereses privados, generando desconfianza social al no existir mecanismos que garanticen beneficios colectivos. El MC. Antonio Barreda (encuesta 4) subraya esta tensión al comparar con casos exitosos en Brasil, donde el uso del instrumento ha derivado en beneficios tangibles para la comunidad, mientras que en México como en Avenida Reforma el alza en el valor del suelo ha favorecido solo a algunos actores sin repercutir en mejoras urbanas colectivas. En esta misma línea, el Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5) advierte sobre el riesgo de vincular la conservación patrimonial a estrategias de densificación que generan incertidumbre y no aseguran el financiamiento sostenido del mantenimiento de edificios históricos, proponiendo en su lugar políticas robustas de subsidio directo. Aunque algunos entrevistados (encuesta 2) reconocen que el diseño conceptual de la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) es adecuado en términos de conservación, coinciden en que su principal debilidad radica en la implementación. En contraste, el ICUS es valorado de forma unánime como un instrumento con mayor éxito en su aplicación práctica. Sin embargo, los participantes también destacan que, si se aplica correctamente, el TDD puede generar un doble beneficio: fomentar la conservación del patrimonio histórico y, al mismo tiempo, permitir desarrollos urbanos planificados en zonas estratégicas. Carlos Alberto

Nava (encuesta 1) introduce una crítica estructural al señalar que el principal obstáculo para la preservación patrimonial es el capital: mientras los propietarios de inmuebles catalogados enfrentan dificultades para rentabilizarlos, los desarrolladores de predios aledaños obtienen utilidades sustanciales, lo que contribuye al abandono de los primeros. Ante esta disparidad, propone que el instrumento establezca montos y porcentajes mínimos obligatorios destinados a la rehabilitación efectiva del patrimonio construido, como condición indispensable para que la TDD cumpla su propósito original y contribuya al desarrollo de una ciudad más justa, equitativa y con memoria urbana preservada.

4.1.3.2. Incremento en el coeficiente de utilización del suelo (ICUS).

Respecto al incremento en el Coeficiente de Utilización del Suelo (ICUS), el Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5) identifica este mecanismo como uno de los instrumentos con mayor capacidad para operar con eficacia y transparencia dentro del conjunto de herramientas orientadas a la recuperación de plusvalías. En particular, destaca su utilidad en el marco de la transferencia de derechos de desarrollo. No obstante, advierte que su aplicación en el municipio de Querétaro presenta importantes deficiencias, lo que ha limitado su funcionamiento adecuado y su potencial como instrumento fiscal y de planeación urbana. En su diagnóstico, el ICUS no solo se está aplicando de forma deficiente, sino que además su uso se ha visto distorsionado por prácticas poco claras que incluyen cobros informales o “por debajo de la mesa”. Esta situación compromete gravemente los objetivos redistributivos y de equidad urbana que debiera perseguir el instrumento, además de minar la confianza pública y la legitimidad institucional de las autoridades responsables de su operación. En este sentido, resulta urgente revisar los procedimientos administrativos y establecer criterios técnicos más rigurosos, que garanticen que el ICUS cumpla su función como herramienta eficaz de

financiamiento urbano y no como un mecanismo opaco que privilegie intereses particulares.

4.1.3.3. Venta de derechos de desarrollo.

Una amplia mayoría de los encuestados señala que el cobro asociado a los derechos de desarrollo debe establecerse en función del valor real del suelo, preferentemente alineado con el valor de mercado o el precio de salida por metro cuadrado, en lugar del valor catastral (encuestas 3, 4, 5). Argumentan que el valor catastral presenta rezagos importantes respecto a las dinámicas del mercado inmobiliario y suele estar influido por decisiones políticas que tienden a subestimar deliberadamente los valores registrados. Como alternativa para lograr una estimación más equitativa y transparente, algunos participantes proponen mecanismos de asignación como subastas públicas, tomando como ejemplo los CEPACs utilizados en São Paulo, considerados una referencia exitosa en la materia. Los expertos consideran que el diseño del instrumento debe combinar acción pública y mecanismos de mercado, generando precios unitarios ajustados a la capacidad de infraestructura mediante dictámenes técnicos. Aunque los desarrolladores inmobiliarios son los principales beneficiarios, algunos aceptan el pago del ICUS debido a su bajo costo relativo frente a las plusvalías generadas, mientras que otros actores señalan que esta situación fomenta inequidades y especulación (encuestas 1, 5, 6). Se advierte que una tarifa única podría beneficiar a zonas ricas y generar efectos regresivos. Sobre el destino de los recursos captados, se priorizan áreas como infraestructura, áreas verdes, vivienda social y espacio público. Algunos proponen que estos fondos se administren mediante fideicomisos con participación ciudadana para garantizar transparencia. Finalmente, se subraya la necesidad de restringir derechos de desarrollo para asegurar una captura efectiva de plusvalías, combatir la especulación con baldíos urbanos y clarificar que

el derecho de edificación es prerrogativa del Estado, evitando litigios patrimoniales.

4.1.3.4. Instrumentación de la captura de plusvalías.

Los participantes en las encuestas coinciden en que la aplicación de instrumentos como la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) y el ICUS debe estar respaldada por una delimitación clara en los instrumentos de planeación urbana (encuestas 4, 5, 6). En opinión del M.C. Antonio Barreda (encuesta 4), es fundamental que no solo se definan las áreas de aplicación en los planes parciales, sino que se haga pública la programación específica de proyectos financiados con los recursos captados, incluyendo cronogramas, estudios técnicos confiables y mecanismos de fiscalización ciudadana. Por su parte, el M.C. Victor Colorado (encuesta 3) señala la necesidad de incorporar dichos proyectos también en los planes generales de desarrollo urbano, dotándolos de flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios en el entorno urbano. Asimismo, se identifica como una barrera significativa la falta de alineación temporal en la actualización de los diferentes niveles de planeación, lo que impide una integración coherente y efectiva de los instrumentos de recuperación de plusvalía.

4.1.3.5. Síntesis del análisis de las encuestas.

El análisis de los cuestionarios aplicados muestra un consenso entre los participantes respecto a la responsabilidad compartida entre propietarios y desarrolladores inmobiliarios para contribuir económicamente en proporción a los beneficios derivados del desarrollo urbano, proponiendo que dicha contribución se base en el valor real del suelo. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al destino de los recursos captados: mientras algunos consideran que deben reinvertirse en las zonas que

experimentan procesos de densificación, otros sugieren canalizarlos hacia áreas con mayores rezagos socioespaciales dentro del municipio.

Actualmente, las políticas locales priorizan una lógica de mitigación de impactos en zonas consolidadas, con fuerte influencia de asociaciones vecinales, lo que ha dado lugar a tarifas desvinculadas del valor real del suelo y a una limitada efectividad de los instrumentos. Los encuestados identifican como áreas de oportunidad clave la simplificación normativa, la vinculación con valores de mercado, la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas y una mayor claridad institucional en la regulación del ICUS y la TDD.

Asimismo, se destaca la necesidad de comprender los derechos de desarrollo como una prerrogativa colectiva y no como un atributo inherente a la propiedad privada. En materia de planeación urbana, la Transferencia de Derechos de Desarrollo es vista con potencial para promover la conservación patrimonial y orientar un crecimiento urbano equilibrado. Sin embargo, se advierte sobre el riesgo de acentuar desigualdades si todos los recursos se reinvierten exclusivamente en las zonas generadoras, por lo que se recomienda extender su aplicación hacia las periferias, favoreciendo un desarrollo territorial más equitativo.

5. Conclusiones.

En el municipio de Querétaro, el proceso acelerado de densificación urbana ha puesto de manifiesto la urgencia de activar mecanismos eficaces de captura de plusvalía. La tendencia hacia la verticalización del tejido urbano ha propiciado una aplicación incipiente de la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD), instrumento que permite aumentar la edificabilidad mediante el pago de una contraprestación calculada, por lo general, con base en valores catastrales. Sin embargo, la ausencia de una política pública clara, integral y formalizada ha limitado su implementación de manera sistemática. A pesar de ello, la TDD representa una herramienta con alto potencial para robustecer las finanzas municipales y canalizar recursos hacia un desarrollo urbano más ordenado, equitativo y sostenible.

En lo que respecta a la contribución por mejoras, si bien esta figura se encuentra prevista en el marco normativo, su implementación práctica ha sido prácticamente nula. Tal como se expuso en el apartado de la problemática, el creciente nivel de endeudamiento público, junto con las limitaciones presupuestarias, ha mermado de forma considerable la capacidad del gobierno municipal para responder a la demanda de bienes y servicios públicos. En este escenario, puede sostenerse que la limitada o inexistente aplicación de los instrumentos analizados responde, en gran medida, a deficiencias estructurales tanto en su diseño jurídico como en los mecanismos administrativos habilitados para su ejecución.

i. Contribución por mejoras.

- Problemas de diseño:
 - Falta de inclusión clara de los polígonos de actuación en los planes parciales, lo que dificulta su aplicación.

- Ambigüedad en la definición de la base imponible y el sujeto obligado al pago.
- Falta de flexibilidad para definir si se cobra solo el costo de la obra o también el incremento en el valor del suelo (plusvalía).
- Problemas de implementación:
 - Los propietarios sujetos al cobro pueden oponerse a las obras, lo que dificulta su ejecución sin consenso o claridad institucional.
 - Existe percepción de que las mejoras deben financiarse con impuestos ya existentes o ser responsabilidad de los desarrolladores.
- Ventaja principal:
 - Permite financiar proyectos específicos de manera rápida y eficiente, si se gestiona adecuadamente.

ii. Transferencia de derechos.

Actualmente se aplica para promover la densificación vertical y, anteriormente, se utilizó para la conservación de inmuebles históricos.

- Problemas de diseño:
 - El beneficio tiende a favorecer a privados, sin que el generador del derecho (por ejemplo, un inmueble histórico) reciba una contraprestación adecuada.
- Problemas de implementación:
 - Riesgos de corrupción en la aplicación del instrumento.
 - Falta de fiscalización efectiva sobre edificaciones que superan los coeficientes establecidos sin los pagos correspondientes.
- Ventaja principal:
 - Permite capturar recursos de forma clara, siempre que exista una entidad responsable de su control y administración, con objetivos definidos.

iii. Incremento por coeficientes de utilización y ocupación del suelo (ICUS e ICOS).

Estos mecanismos forman parte de los instrumentos previstos en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano vigentes en el municipio de Querétaro, los cuales establecen lineamientos específicos para su aplicación territorial y normativa.

- Problemas de diseño:
 - Desvinculación de los valores del suelo y falta de criterios técnicos uniformes en los planes.
 - Discrecionalidad en las variaciones permitidas de coeficientes.
- Problemas de implementación:
 - Prácticas de corrupción o aplicación discrecional que contradicen la ley.
- Ventaja principal:
 - Alto potencial recaudatorio, siempre que se reinviertan los recursos en función de ejes de desarrollo urbano como los establecidos en el Plan Q500.

La escasa implementación de estos instrumentos ha limitado su impacto en el financiamiento urbano, generando una aplicación regresiva y favoreciendo solo a actores específicos. Si bien su marco normativo se inspira en experiencias exitosas de ciudades como Ciudad de México o Guadalajara, su aplicación local sigue siendo marginal. Dado el crecimiento continuo del municipio, estos instrumentos poseen un alto potencial como fuentes complementarias de financiamiento para el desarrollo integral, tanto del municipio como de su área metropolitana. La sociedad, además, muestra disposición a participar activamente en la generación y supervisión del uso de estos recursos, siempre que se garantice la transparencia y el cumplimiento de los objetivos públicos.

6. Recomendaciones.

Para fortalecer el proceso de captura de plusvalías en Querétaro, se recomienda:

i. En general.

- Establecer un marco jurídico transparente que delimite claramente que los derechos de desarrollo no forman parte intrínseca de la propiedad privada, sino que deben gestionarse con un enfoque orientado al interés colectivo. Para ello, resulta pertinente considerar experiencias internacionales exitosas, como la de Colombia con su Ley 388, la cual permite recuperar entre un 30 % y un 50 % del valor adicional generado por intervenciones públicas o por modificaciones en los usos del suelo.

ii. Contribución por mejoras.

- Aplicar este instrumento en proyectos concretos de alto impacto social, evitando su uso para subsanar déficits urbanos estructurales.
- Enfocar su uso en polígonos estratégicos, como los destinados a movilidad masiva y renovación urbana obligatoria.

iii. Transferencia de derechos e ICUS.

- Establecer valores diferenciados basados en el valor real del suelo, actualizado por catastro o estudios de mercado.
- Asignar lo recaudado por ICUS al mantenimiento del patrimonio histórico y natural, así como a sistemas de movilidad urbana.
- Utilizar la transferencia de derechos como mecanismo para preservar reservas ecológicas y evitar la expansión de asentamientos irregulares.
- Considerar su tributación como contribuciones especiales, no como derechos inherentes al suelo.
- Asegurar una distribución equitativa de los recursos bajo principios como el de Pareto, promoviendo justicia territorial.
- Establecer prioridades de reinversión alineadas con ejes estratégicos como calidad de vida, vivienda digna, infraestructura y empleo.

- Impulsar el desarrollo coordinado con municipios vecinos mediante la estandarización de criterios e instrumentos.

iv. Valoración técnica y económica.

- Elaborar estudios técnicos de valoración del suelo y derechos de desarrollo, como los realizados en Guadalajara en 2013 por el Centre de Política de Sòl i Valoracions.
- Considerar métodos como el aprovechamiento virtual básico y los CEPACs para determinar precios y viabilidad de proyectos en zonas estratégicas.
- Implementar subastas públicas para definir valores de mercado en polígonos de actuación.

En síntesis, el municipio de Querétaro cuenta con el andamiaje normativo y técnico para hacer efectiva la captura de plusvalías. Sin embargo, se requiere voluntad política, transparencia institucional y herramientas técnico-financieras que garanticen una aplicación eficiente y equitativa, fortaleciendo así las finanzas municipales y promoviendo un desarrollo urbano sostenible e inclusivo.

7. Bibliografía.

1. Arellanos, B. (2016). Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el municipio de Guadalajara, México [Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña]. Repositorio UPC. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/111954>
2. Banco Interamericano de Desarrollo (Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A.). (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Expandiendo-el-uso-de-la-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-La-captura-de-plusval%C3%ADas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
3. Cámara de Diputados. (1981). Código Fiscal de la Federación. Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/CFF.pdf
4. Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción (CEESCO). (2018). Producto Interno Bruto. III Trimestre 2018. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). https://www.cmic.org.mx/cmhc/ceesco/2018/PIB_III_TRIM_2018.pdf
5. Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2007). Guía para la redensificación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia_para_la_Redensificaci%C3%B3n.pdf
6. Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2010). Guía para la redensificación. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia_para_la_Redensificaci%C3%B3n.pdf
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_040423.pdf

8. Gerring, J. (2009). Case study research: Principles and practices (2ª ed.). Cambridge University Press.
9. Gómez Tamez, A. (2015, febrero 2). La crisis de finanzas públicas que se avecina. El Financiero.
<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-gomez-tamez/la-crisis-de-finanzas-publicas-que-se-avecina>
10. IMPLAN Querétaro. (2018). Q500: Visión y función social.
<http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/5/1/Q500-06.VisionQ500yFuncionSocial.pdf>
11. IMPLAN Querétaro. (2018). Q500: Presentación.
<http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/5/1/Q500-Presentacion.pdf>
12. IMPLAN Querétaro. (2019). Equidad y asentamientos irregulares.
<http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/2/6/Equidad-AsentIrregularesMarginacion.pdf>
13. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Querétaro: Monografía estatal.
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/default.aspx?tema=me&e=22>
14. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP México). (2015). Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte hacia ciudades bajas en emisiones. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Instrumentos-para-el-Desarrollo-Orientado-al-Transporte.pdf>
15. Kunz, I. (2017, mayo 30). ¿Cómo financiar a la ciudad de Querétaro? Ketzalkoatl. <http://ketzalkoatl.com/como-financiar-a-la-ciudad-de-queretaro/>
16. Lincoln Institute of Land Policy. (2002). Implementación de la recuperación de plusvalías.
http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HA_SH50d3.dir/doc.pdf

17. LIX Legislatura del Estado de Querétaro. (2018). Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro 2019. <http://www.enlacemunicipaldequeretaro.gob.mx/Portals/38/Paquete%20Fiscal/2019/LIM%20Quer%C3%A9taro%202019.pdf>
18. LXIV Legislatura. (2020). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
19. Municipalidad de Rosario. (2002). Instrumentos de captura de plusvalías. http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HA_SH50d3.dir/doc.pdf
20. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Los ingresos tributarios siguen en aumento.... <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/losingresostributariossiguenenaumentoamedidaquelamezclafiscalsedesplazaanmashacialosimpuestossobrelassociedadesyalconsumo.htm>
21. ONU-Habitat. (2017). La nueva agenda urbana. <http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
22. O'Sullivan, A. (2012). Urban economics (8ª ed.). McGraw-Hill Education. https://www.academia.edu/28558722/URBAN_ECONOMICS_8th_edition
23. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (2019). Marco jurídico estatal. <https://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico.aspx?q=YhT5iDRJbDDRzm7g8OZ/JQ==>
24. Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (2014). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY045.pdf>
25. Rama Judicial de Colombia. (2016). Constitución Política de Colombia. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

26. Salas, G. (2019, mayo 27). ¿Qué es el estudio diacrónico y sincrónico? Scribd. <https://es.scribd.com/doc/128147725/Que-es-el-estudio-diacronico-y-sincronico>
27. Smolka, M. O. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf
28. Soto, K. (2017). Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el municipio de Guadalajara, México [Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña]. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/111954>
29. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. (2012). Marco legal y bibliográfico. https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca_historial

8. Anexos.

8.1. Anexo 1.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE INGENIERÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN VALUACIÓN DE BIENES

FOLIO: 000

Consentimiento Informado y Objetivo del Estudio

La presente encuesta tiene como objetivo contribuir al diseño de una estrategia para la recuperación de plusvalías, sustentada en el análisis de los instrumentos de desarrollo urbano actualmente vigentes en el municipio de Querétaro. Está dirigida a personas expertas en la materia, cuya experiencia resulta fundamental para evaluar la pertinencia, eficacia y oportunidades de mejora de dichos mecanismos.

Al aceptar participar en este estudio, se le solicita responder una encuesta compuesta por 14 preguntas que exploran su percepción sobre los instrumentos mencionados. No existen respuestas correctas o incorrectas; lo que se busca es su opinión informada y profesional.

Su participación reviste especial importancia, ya que puede aportar insumos valiosos para proponer un instrumento que permita al municipio de Querétaro generar ingresos mediante la captura de la plusvalía urbana derivada de intervenciones públicas o privadas. Estos recursos podrían destinarse a la construcción de nueva infraestructura o a la mejora de la existente, en beneficio colectivo.

Es importante señalar que su colaboración no implica beneficios económicos directos; sin embargo, los resultados de esta investigación —realizada en el marco de la Maestría en Valuación de Bienes de la Universidad Autónoma de Querétaro— podrán constituir una base técnica para actualizar o diseñar nuevos instrumentos de recuperación de plusvalía en el municipio.

Confidencialidad: Toda la información proporcionada será tratada con absoluta confidencialidad. Cada participante será identificado únicamente mediante un código, y los datos recabados serán utilizados exclusivamente con fines académicos y científicos. Los resultados se presentarán de forma agregada, sin que sea posible identificar a ningún participante de manera individual.

Para cualquier duda, comentario o aclaración, puede comunicarse al correo electrónico: valuaciondebienes@uaq.mx, o acudir a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Querétaro, ubicada en Cerro de las Campanas s/n, Col. Las Campanas, Santiago de Querétaro, Qro.

Muchas gracias por su valiosa participación.

Nombre y Firma del Participante

Acepto lo enunciado y autorizo mi participación en esta encuesta.

ENCUESTA

**“Estrategia de Recuperación de Plusvalías Basada en la Estructura de los Instrumentos para el Desarrollo Urbano del Municipio de Querétaro”
Cuestionario dirigido a personas expertas en temas de recuperación de plusvalía**

Datos del entrevistado:

- Fecha y hora de la entrevista:
 - Lugar de la entrevista:
-

Preguntas

1. Con base en la siguiente noción de instrumentos de recuperación de plusvalía entendidos como aquellos que permiten canalizar, en beneficio colectivo, el aumento en el valor del suelo derivado de acciones externas al propietario (como obras públicas o modificaciones normativas sobre el uso del suelo) (Smolka, 2013), ¿cómo describiría usted la finalidad de estos mecanismos?
2. El presente estudio centra su análisis en tres mecanismos clave: uno con aplicación en el contexto local la contribución por mejoras, prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y dos con antecedentes internacionales la transferencia y comercialización de derechos de desarrollo.
 - **Contribución de mejoras:** Tributo aplicado a quienes se benefician directamente del incremento de valor inmobiliario derivado de una obra pública.
 - **Transferencia o comercialización de derechos de desarrollo:** consiste en permitir que zonas con restricciones físicas, ambientales o patrimoniales (denominadas zonas generadoras) cedan su potencial edificatorio a otras áreas con mayor capacidad de crecimiento urbano (zonas receptoras), habilitadas para recibir dicho potencial de desarrollo.
3. ¿Considera que los desarrolladores inmobiliarios deberían contribuir no solo para remediar los impactos urbanos de sus proyectos, sino también en función del incremento de plusvalía que generan?

4. Si una gran proporción de predios en una zona pertenece a un mismo propietario, ¿cree que los instrumentos de recuperación de plusvalía pierden efectividad? ¿Qué instrumentos podrían seguir siendo aplicables y bajo qué condiciones mínimas?
-

Sobre la contribución de mejoras

5. Dado que el valor del suelo suele incrementarse tras la construcción de infraestructura (como autopistas o transporte público), ¿considera que los propietarios deben financiar estas obras en proporción al incremento de valor generado?
 6. ¿Considera que la contribución especial por obras públicas puede ser una herramienta efectiva y viable para financiar el desarrollo urbano en el municipio de Querétaro? ¿Por qué?
 7. ¿Considera que los propietarios que se benefician directamente de obras públicas deberían contribuir únicamente con el costo directo de dichas obras, o también aportar proporcionalmente al incremento en el valor de sus propiedades derivado de esas intervenciones? Por favor, justifique su postura.
 8. ¿Qué características debería tener un instrumento de contribución de mejoras eficaz para fortalecer la planificación urbana en Querétaro?
-

Sobre la transferencia y venta de derechos de desarrollo

9. Comparando la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) y el Incremento del Coeficiente de Utilización del Suelo (ICUS), ¿cuál considera que presenta una estructura más adecuada como instrumento de política

pública? Por favor, fundamente su respuesta indicando los aspectos normativos, técnicos o de aplicación que lo justifican.

10. Según su experiencia, ¿cuál de las siguientes alternativas considera más eficaz para determinar el valor de los derechos de desarrollo? ¿Qué sugerencia haría para mejorar su aplicación práctica?
 - a) Basar la valoración en estudios de mercado que proyecten el valor futuro del suelo.
 - b) Establecer el valor a través de procesos como subastas públicas o mecanismos financieros regulados.
 11. ¿Considera viable que los instrumentos de recuperación de plusvalía se apliquen con base en el valor del suelo (es decir, con montos más elevados en zonas con mayor plusvalía)? ¿Cómo cree que reaccionarían los siguientes actores y a quién beneficiaría o perjudicaría esta medida?
 - a) Empresas desarrolladoras
 - b) Propietarios de terrenos
 - c) Organizaciones vecinales
 - d) Instituciones políticas
 - e) Población en general
 12. ¿Qué destino considera prioritario para la aplicación de los recursos obtenidos mediante instrumentos de recuperación de plusvalía?
 - a) Restauración y conservación del patrimonio histórico.
 - b) Mejora y ampliación de infraestructura urbana (vialidades, redes hidráulicas, servicios básicos).
 - c) Impulso a programas de vivienda social dentro del perímetro urbano consolidado.
 - d) Otro (especifique).
 13. ¿Qué características considera indispensables para estructurar un mecanismo eficaz de comercialización de derechos de desarrollo que logre su aceptación y operatividad en contextos urbanos como el de Querétaro?
-

14. ¿Qué estrategias considera más eficaces para vincular los instrumentos de recuperación de plusvalía con los mecanismos de planeación urbana?
¿Considera pertinente que los planes parciales identifiquen áreas específicas y contemplen proyectos o esquemas claros para orientar la aplicación de los recursos captados a través de estos instrumentos?
-

Bibliografía

- Comisión Nacional de Vivienda. (2007). *Guía para la redensificación*. Gobierno de México.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia_para_la_Redensificacion.pdf
- Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. (2012). *Marco legal y bibliográfico*.
https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca_historial