



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

Dirigido por:

M.C. Antonio Alfonso Barreda Luna

M.C. Antonio Alfonso Barreda Luna

Presidente

M.C. Verónica Leyva Picazo

Secretario

M.G.P.A. José Luis Alcántara Obregón

Vocal

Nombre del Sinodal

M.C. Nuria Fabiola Hernández Amador

Nombre del Sinodal

M.C. Victor Hugo Colorado Reyes

Centro Universitario, Querétaro, Qro.  
Febrero 2020  
México

## Resumen

La urbanización de una ciudad es un proceso complejo, en el que el estado municipal tiene una intervención determinante, ya sea por la fijación de regulaciones o por la realización de inversiones en materia de infraestructura.

Este proceso genera, a través del tiempo, un aumento del valor de la tierra. Es decir, se produce un incremento del valor de los terrenos, lo que redunda en un beneficio extra para sus propietarios.

El objetivo del municipio es lograr una recuperación de la inversión social para poder redistribuirla solidariamente al conjunto de los vecinos.

Este es un fenómeno que se da en todas las ciudades del mundo, y cada una de ellas instrumenta mecanismos diversos para lograr la captación de plusvalías urbanas.

El trabajo conjunto desembocó en la realización de un análisis sobre los instrumentos de recuperación de Plusvalías, como fuente de financiamiento para la mejora de la infraestructura existente, así como el desarrollo de Proyectos que contribuyan en la gestión de la valorización del suelo, como estrategia en el desarrollo urbano del municipio de Querétaro. Se pone a consideración de los distintos actores involucrados en el proceso de urbanización de la ciudad, con el fin de iniciar un debate necesario, a través del cual se cree indispensable alcanzar un consenso que permita lograr una ciudad más equilibrada y solidaria.

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

## Summary

The urbanization of a city is a complex process, in which the municipal state has a decisive intervention, either by setting regulations or by making investments in infrastructure.

This process generates, over time, an increase in the value of the land. That is, there is an increase in the value of the land, which results in an extra benefit for its owners. The objective of the municipality is to achieve a recovery of social investment in order to redistribute it jointly and severally to the neighbors.

This is a phenomenon that occurs in all cities of the world, and each of them implements diverse mechanisms to achieve the capture of urban capital gains.

The joint work resulted in an analysis of the capital gains recovery instruments, as a source of financing for the improvement of the existing infrastructure, as well as the development of Projects that contribute to the management of land valuation, as a strategy in urban development of the municipality of Querétaro. It is put to the consideration of the different actors involved in the urbanization process of the city, in order to initiate a necessary debate, through which it is believed essential to reach a consensus that allows a more balanced and supportive city to be achieved.

(Keywords: Improvement Contribution, Sale of Rights, Urban Regime, Taxes, Municipality, Developer, Owner)

*Como es arriba es abajo*

*Como es dentro es afuera*

-La Tabla de Esmeralda, cerca de 3.000 a.C.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Dedicatorias

Dedicado a ti

Que este trabajo te aporte herramientas para construir conocimientos a favor de nuestra Sociedad, País y Plantea, durante toda tu existencia.

Esta es mi intención para ti y para el Planeta.

Dirección General de Bibliotecas UAF

## Agradecimientos

Me siento profundamente agradecido a todas las personas que se han cruzado en mi vida y que me han inspirado, conmovido e iluminado con su presencia.

Expreso mi reconocimiento y gratitud a las siguientes personas por su extraordinario apoyo y contribuciones, en mi vida, y en la creación de este trabajo de investigación:

Por compartir generosamente su tiempo y sabiduría, rindo homenaje al MC Antonio Alfonso Barrera Luna, director del presente trabajo reconociendo su atención y disponibilidad cuando así lo requería; a la MC Verónica Leyva Picazo Coordinadora del Posgrado en Valuación de Bienes y secretaria del presente trabajo, con mención honorífica porque a pesar de las dificultades presentadas en especial con mi persona, siempre dispuso para la conclusión de mi formación. A los sinodales y demás colaboradores, por aportar su conocimiento no solo al presente trabajo, sino al desarrollo científico en nuestro País, México, con la prosperidad y desarrollo de este. Por abrirme las puertas de su casa e interesarse en aportar a mi tema de investigación desde su experiencia en el tema, mi agradecimiento al Dr. Ignacio Kunz Bolaños.

Agradezco especialmente a mis padres, Pedro Jiménez Becerra y Patricia Zavala, por su apoyo incondicional en todos los aspectos y su confianza en mis capacidades como Profesional y ser humano, porque mucho de lo que transmito y comparto, es apenas un reflejo de su grandeza. A mis hermanos Luis Fernando y Pedro por apoyarme en todo momento, por ser increíbles hermanos y seres humanos.

A esos amigos con los que he tocado fondo y cielo, agradeciendo en ambos lados su compañía. En el fondo, porque sin ellos aquello hubiera sido peor; en el cielo, porque con ellos aquello tampoco podía haber sido mejor, a ustedes, Mariana, Álvaro, Karen, Julián, Fany, Martha, Ana, Abby, Jairo, Guillermo, Mara, Bertha, Cinthya, Julio, Rosendo, Ruth, Eric, Nancy, Gerardo y Moni.

A Solano por recordarme cada día la gran persona que soy, y por permitirme fluir hacia adelante. Por tu amor incondicional y por hacer de mi sonrisa un accesorio permanente.

Mi agradecimiento a los no mencionados y a los que ya no están, porque sin ellos no habría crecimiento personal, ni madurez. Que el Universo les regrese en proporción a su persona todo lo que es de ustedes.

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro y a cada uno de mis Profesores, por darme las bases del conocimiento, así como las herramientas para ejercer como un Profesional. Por permitirme ser un Ingeniero Civil con capacidades para aportar intelecto a cada una de las empresas y personas que me han abierto las puertas. También, por permitirme transmitir conocimiento a jóvenes universitarios que el día de mañana podrán ver a través de mis ojos, el valor intangible que nos aporta la institución, humana y profesionalmente.

Agradezco al Posgrado de Ingeniería de la misma Universidad, por permitirme seguir creciendo en mi curva de aprendizaje con el Posgrado en Valuación de Bienes, formándome en la verdad y en el honor, aportándome conocimientos científicos y humanos para el bien común como base del éxito profesional. A mis compañeros ahora colegas, Hana, Lore, Guillermo, Eduardo, Arturo, Roberto y Juan Manuel, por su cariño, apoyo y compañerismo incondicional.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por otorgarme el apoyo económico para solventar los gastos durante el periodo de estudios del Posgrado en Valuación de Bienes, comprometiéndome a retribuir Profesionalmente a mi País lo aportado a mi persona.

Por último, agradezco al Universo estar vivo, aquí y ahora, mientras así me lo permita, con el único fin de ser feliz y transmitirles a las personas que se cruzan en mi camino, que la vida es demasiado corta como para no ser feliz.

## Índice de tablas

Tabla 1 Instrumentos de Recuperación de Plusvalía en la República Mexicana .....	3
Tabla 2 Contribuciones estatales y municipales .....	9
Tabla 3 Comparativo de casos .....	24
Tabla 4 Factor cobro según coeficiente de ocupación de suelo pretendido .....	40
Tabla 5 Factor cobro según coeficiente de utilización de suelo pretendido .....	41
Tabla 6 Resumen del Marco Fiscal de los instrumentos de captura de plusvalías en el municipio de Querétaro .....	42
Tabla 7 Derechos de Desarrollo .....	52
Tabla 8 Certificados de derechos de desarrollo .....	52
Tabla 9 Respuesta a la pregunta ¿Cree usted que cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía? .....	75
Tabla 10 Respuesta a la pregunta ¿ En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo? .....	84



## Índice de figuras

Figura 1 Comparación entre esquemas tradicionales de obra pública y APP.....	6
Figura 2 Indicadores PIB en México .....	7
Figura 3 Crecimiento Poblacional municipio Querétaro .....	8
Figura 4 Componentes del valor del suelo urbano .....	15
Figura 5 Rehabilitación Av. Presidente Masaryk .....	19
Figura 6 Desarrollo de la investigación .....	23
Figura 7 Asentamientos Irregulares y marginación .....	45
Figura 8 Contribución de mejoras .....	50
Figura 9 Esquema de funcionamiento del ICUS .....	53
Figura 10 Polígonos de actuación .....	55
Figura 11 Normatividad por zonificación .....	65

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	<b>i</b>
<b>Summary</b> .....	<b>ii</b>
<b>Dedicatorias</b> .....	<b>iv</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>v</b>
<b>Índice de tablas</b> .....	<b>vii</b>
<b>Índice de figuras</b> .....	<b>viii</b>
<b>Tabla de contenidos</b> .....	<b>ix</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1    Justificación .....	2
1.1.1    Justificación Social.....	2
1.1.2    Justificación Económica.....	4
1.2    Descripción del problema .....	6
1.3    Objetivos.....	11
1.3.1    Objetivo general.....	11
1.3.2    Objetivo específico.....	11
1.4    Hipótesis.....	12
<b>2. Marco teórico</b> .....	<b>13</b>
2.1    Plusvalía del suelo urbano.....	13
2.2    Estructura en el valor del suelo .....	15
2.3    Aplicación de los instrumentos para la recuperación de plusvalía internacionalmente .....	16
<b>3. Metodología</b> .....	<b>22</b>
3.1    Bases normativas de la captura de plusvalías en México y Querétaro ...	27
3.1.1    Bases jurídicas.....	27
3.1.2    Aspectos fiscales: contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.....	33

3.1.3	Marco de la planificación urbana.....	42
3.2	Instrumentos de captura de plusvalías en el municipio de Querétaro .....	43
3.2.1	Antecedentes .....	43
3.2.2	Instrumentos de captura de plusvalías.....	48
3.2.2.1	Contribución de mejoras por obras públicas .....	48
3.2.2.2	Transferencia de derechos de desarrollo.....	51
3.2.2.3	Incrementos del coeficiente de utilización del suelo (ICUS).....	53
3.2.2.4	Polígonos de Actuación .....	54
3.2.3	Instrumentos de captura de plusvalías en los instrumentos de planeación .....	56
3.2.3.1	Programa municipal de desarrollo urbano y planes parciales de desarrollo urbano. ....	56
3.2.3.2	Planes parciales de desarrollo urbano vigentes.....	57
3.2.3.3	Planes de desarrollo urbano en consulta .....	59
3.2.4	Síntesis del análisis de los instrumentos de captura de plusvalía en el municipio de Querétaro .....	62
<b>4.</b>	<b>Resultados y reflexión .....</b>	<b>71</b>
4.1	Análisis de las encuestas .....	71
4.1.1	Captura de plusvalías .....	72
4.1.2	Contribución por mejoras .....	77
4.1.3	Instrumentos de venta de derechos de desarrollo (TDD e ICUS) .....	80
4.1.3.1	Transferencia de derechos de desarrollo.....	80
4.1.3.2	Incremento en el coeficiente de utilización del suelo (ICUS) .....	82
4.1.3.3	Venta de derechos de desarrollo .....	82
4.1.4	Instrumentación de la captura de plusvalías .....	87
4.1.5	Síntesis del análisis de las encuestas.....	88
<b>5.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>91</b>
5.1	Recomendaciones.....	95

<b>6. Referencias .....</b>	<b>99</b>
<b>7. Anexos.....</b>	<b>103</b>
7.1 Anexo 1 .....	103
7.2 Anexo 2 .....	108

Dirección General de Bibliotecas UAO

## 1. Introducción.

La descentralización de América Latina y su acelerada urbanización en las ciudades de los países que la conforman, han incrementado la demanda de infraestructura y servicios urbanos, creando en los gobiernos, la necesidad de financiar la provisión para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para enfrentar tal demanda, en los últimos años se han desarrollado investigaciones que permitan la creación de instrumentos para la recuperación de valor del suelo, como herramienta para la regulación urbana y su financiamiento (Blanco, Fretes, & Muñoz, 2016, pág. V).

Los instrumentos de recuperación de valor del suelo representan herramientas legítimas para recuperar por distintas vías una porción de la plusvalía de la tierra que las acciones públicas han contribuido a generar. Estas plusvalías, convertidas en recaudación pública, pueden ser destinadas al mejoramiento en beneficio de los ocupantes de la comunidad en general o específicamente a la promoción de áreas y grupos de la población en situación vulnerable (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 2002).

La experiencia internacional muestra que la gama de instrumentos de creación y recuperación de plusvalías es amplia y variada. Comprende impuestos, contribuciones y otras formas de gravámenes sobre la propiedad del suelo, los que se emplean de forma universal o mediante procedimientos diseñados.

En América latina existe actividad institucional y legal relativamente fuerte en la contribución de mejoras orientada a recuperar los costos de obras públicas, y que se aplica a las propiedades supuestamente valorizadas por las obras. A partir de los años 80 se comienza a incorporar en la agenda urbana la preocupación por recuperar las plusvalías asociadas con decisiones administrativas del estado para actualizar la normativa urbana. Con ello, la actuación del poder público deja de

concentrarse exclusivamente en las inversiones directas e incorpora otras consideraciones más amplias y menos obvias sobre la capacidad del estado de generar valor, a través de su poder de regulación sobre el régimen de usos del suelo. La urgente necesidad de ampliar los recursos del municipio, en el contexto de extremas dificultades económicas y fiscales, ha contribuido a despertar el interés por instrumentos de captación de los valores inmobiliarios para fortalecer los fondos locales (Lincoln Institute of Land Policy, 2002).

Pese a la creciente aceptación que comienza a tener este tema, todavía existe una brecha entre la intención oficial de captura y redistribución de estas plusvalías, así como la existencia de un marco legal e institucional coherente que posibilite la puesta en marcha de instrumentos aptos y aceptados socialmente. Las limitaciones también pertenecen a los procedimientos de ponderación de las plusvalías y a los criterios de su distribución entre actores públicos y privados. Finalmente debe mencionarse la complejidad que presenta el tema junto con el escaso debate social y político sobre el mismo.

## 1.1 Justificación

### 1.1.1 Justificación Social

En México a través de sus estados, y a su vez de sus ciudades, los marcos legales en materia del suelo contienen instrumentos aislados y únicamente en una implementación conjunta, tienen la capacidad de recuperar la plusvalía del suelo en forma eficaz (ITDP México, 2015).

Lo establecido bajo las normativas enmarcadas por la ley de cada Entidad Federativa para el desarrollo urbano, resulta con un incremento directo o indirecto al valor de suelo, teniendo el beneficio en primera instancia a los propietarios de los predios y/o inmuebles, convirtiéndose el valor del beneficio en un bien privado.

Capturar dicho valor para beneficiar a la sociedad en conjunto y equitativamente, se logra con la implementación de los derechos de construcción identificados como “capturas de valor” (Smolka, 2013). Para zonas específicas, los instrumentos fiscales son diseñados con la capacidad de recuperar el valor por concesiones de densidad o acciones de mejoramiento.

Para la captura efectiva de lo proyectado en términos monetarios, los Instrumentos deben ser diseñados puntual y detalladamente, ya que un mal diseño, puede ser declarado inconstitucional. Para el caso de estudio es necesaria la creación de un análisis detallado de los Instrumentos efectivamente aplicados con resultados efectivos como el anterior mencionado, debido a que la escasa aplicación de instrumentos en la región hace complejo el entendimiento del tema de investigación para la creación y/o implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía.

Se observa en la Tabla 1 a los estados de la República Mexicana, que concentran en sus leyes, la aplicación de Instrumentos de recuperación de plusvalía (Soto, 2017).

Tabla 1. Instrumentos de Recuperación de Plusvalía en la República Mexicana (Soto, 2017).			
INSTRUMENTO	ESTADOS DE LA REPUBLICA	NIVEL	NORMA
Translación de dominio	Todos	Municipal	Art. 115 constitucional
ISR por compra venta de terrenos	Todos	Federal	
Contribuciones por mejoras por obras públicas o por plusvalía	Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas	Estatal	Leyes Estatales
Transferencia o venta de derechos de desarrollo	Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Yucatán	Municipal	Leyes Locales

Hay algunos instrumentos para la recuperación de plusvalía que son aplicables en cada uno de los treinta y dos estados de la República, y en casi todos sus municipios; como lo son la translación de dominio, el impuesto sobre la renta (ISR), y la contribución de mejoras, que a su naturaleza de carácter general se podría implementar en cualquier municipio, aunque actualmente no se aplica en la totalidad de estos.

### 1.1.2 Justificación Económica

Diversos factores contribuyen al incremento de la popularidad en la implementación de políticas e instrumentos para la recuperación de plusvalía, como herramienta para expandir sus propias fuentes de ingresos y gestionar una mejor planificación urbana.

Estados como Aguascalientes, Colima, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, y Tamaulipas, implementan en su normativa la recuperación de plusvalía a través de contribuciones especiales gravando en un porcentaje al pago del Impuesto Predial o al valor de la compraventa de bienes (traslado de dominio).

Aguascalientes, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, y Yucatán, buscan financiar el desarrollo urbano, a través de la transferencia de derechos de desarrollo y la venta de derechos de desarrollo, bajo el concepto de la recuperación de plusvalía, siendo estos más complejos en su proyección aplicándose a ciudades con características de gran extensión territorial y número poblacional, en los últimos años, sumándose a la tendencia de densificación vertical (ITDP México, 2015).



El desarrollo de la investigación se enfocará en dos instrumentos para la recuperación de plusvalía identificados en el municipio de Querétaro,

1. Contribución de mejoras.
2. Transferencia y venta de derechos de desarrollo.

Por las siguientes razones, no se tomarán elementos tales,

1. Impuesto sobre valor de la Renta (ISR). Impuesto de carácter federal que grava con un 16% todo tipo de transacciones en México, sobre el valor total de dichas transacciones.

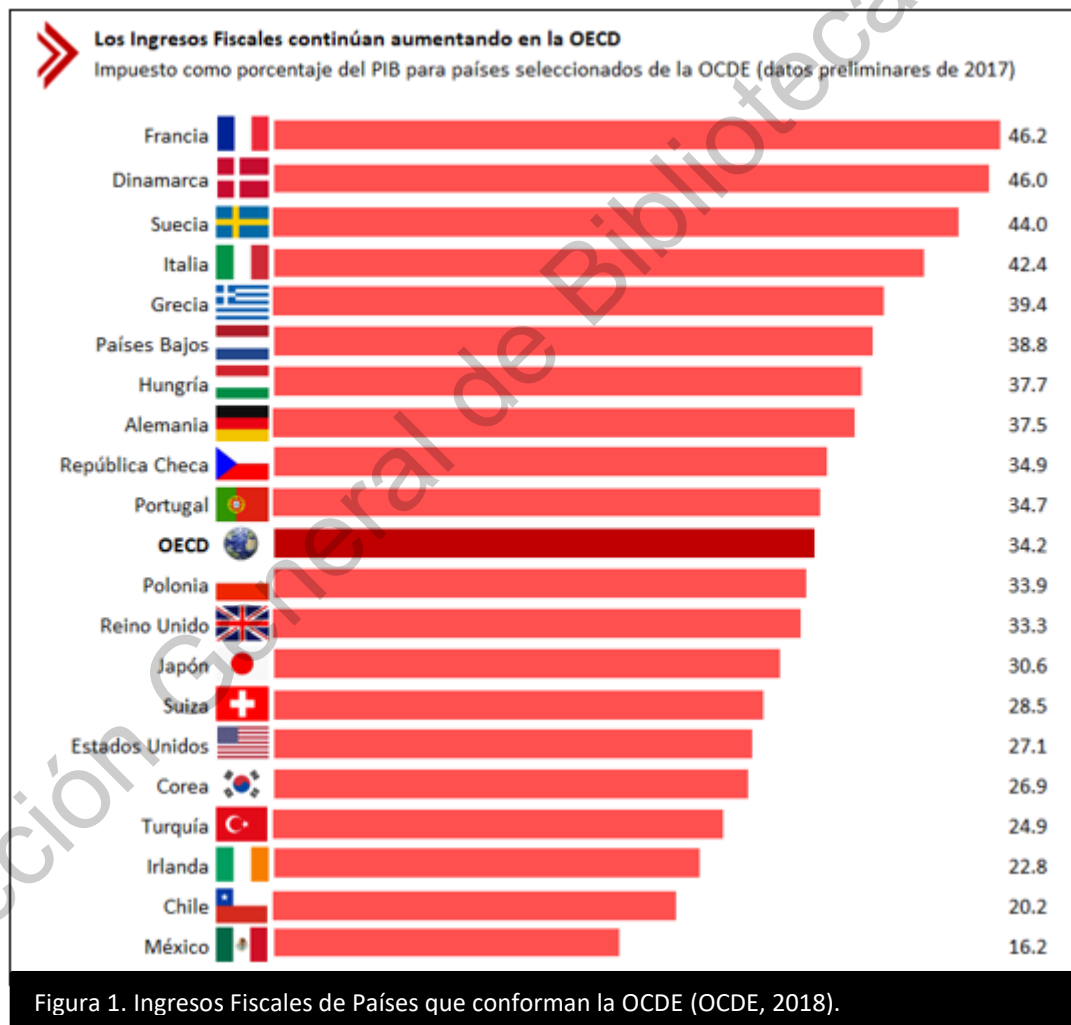
2. Predial. Impuesto de carácter general con el propósito de financiar la administración pública municipal para la prestación de servicios públicos municipales. En algunos casos el Impuesto predial se considera como una captura de plusvalía, siempre que tenga la capacidad de recuperar considerablemente el valor del suelo.

3. Impuesto sobre la transmisión de bienes patrimoniales. Gravamen sobre la compraventa de un predio, que cobra la administración pública municipal. Existe en países como España y Colombia el Impuesto de plusvalía, que grava el cambio de valor de los inmuebles al momento de su compraventa.

La importancia de la investigación está en el aprendizaje que se pueda adquirir de las diversas experiencias en la implementación de políticas e instrumentos para la recuperación de plusvalías, así como de la compleja naturaleza de sus distintos enfoques. Esto, para promover una idea sobre el beneficio económico que se puede generar de la aplicación de estos, y que los funcionarios públicos y ciudadanos puedan comprender de una manera más clara, así como una posible actualización o reestructuración de las políticas existentes en el municipio de Querétaro.

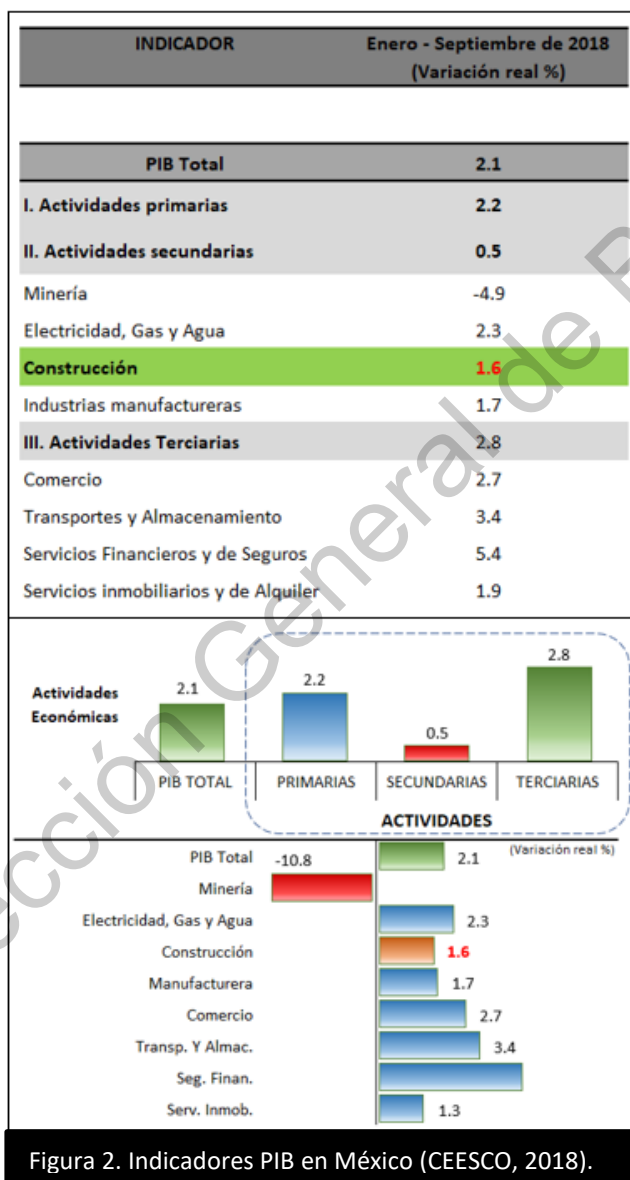
## 1.2 Descripción del problema

En los últimos años, México ha tenido un creciente exponencial y de alto riesgo en su nivel de endeudamiento, limitando el presupuesto destinado a administraciones futuras, afectando el suministro de bienes y servicios públicos que demanden los mexicanos (Gómez, 2015).



De acuerdo con un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los ingresos tributarios en México en porcentaje,

muestran que la relación promedio entre los Impuestos y el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó ligeramente en 2017 a 16.2%, en comparación con 16.6% en 2016, colocándolo como la Nación con el menor porcentaje del PIB en comparación a Países que conforman la OCDE, como Francia con un aumento en 2017 a 46.2%, en comparación con 45.5% en 2016, o Estado Unidos con un aumento en 2017 a 27.1%, en comparación con 25.9% en 2016, entre otros enmarcados en la Figura 1 (OCDE, 2018).



Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de los Países que conforman la OCDE están relacionados al gasto público del mismo, por tanto, los Países con los porcentajes más altos en proporción al PIB son los que mantienen altos niveles de gasto en el gobierno (OCDE, 2018). De acuerdo con los indicadores trimestrales del PIB publicados por el INEGI, los resultados obtenidos para el último trimestre de 2018 enmarcados en la Figura 2, muestran un crecimiento de (+) 2.1%.

La recaudación de impuestos en la actividad de los servicios inmobiliarios y de alquiler como principal ingreso de los Gobiernos locales en México, de

acuerdo con la Figura 2, representa solamente un 1.9% del PIB. Existiendo una importante dependencia de los gobiernos municipales con el financiamiento de los gobiernos estatales y a su vez del Gobierno Federal, incrementando así la deuda pública. Con esto, en algunos estados para el desarrollo urbano de sus ciudades, en sus municipios a través de sus facultades constitucionales, han recurrido a la creación de instrumentos como fuente de financiamiento, mayormente instrumentos de recuperación de plusvalía en suelo urbano (CEESCO, 2018).

En los últimos años, el estado de Querétaro presenta un crecimiento acelerado con dispersión urbana y verticalización, este último con mayor potencialización en el municipio de Querétaro, Capital del Estado.

El estado de Querétaro se compone de 18 municipios con 2 038 372 habitantes, 1.7% de la población total del País, con 70% de suelo urbano y 30% de suelo rural (INEGI, 2015).

El municipio de Querétaro cuenta con 878 931 habitantes (INEGI, 2015) un 43.12% de la población total, experimentando en los últimos años un crecimiento importante en su población como se muestra en la Figura 3, debido a distintos

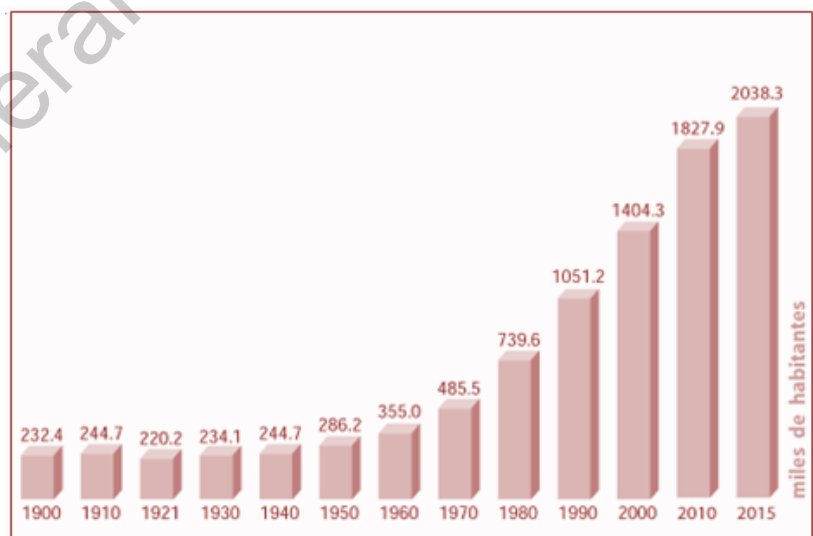


Figura 3. Crecimiento poblacional municipio Querétaro (INEGI, 2015).

factores tales como la industrialización de la zona, urbanización de zonas rurales y/o protegidas, y modernización de la infraestructura existente.

Por el continuo crecimiento de la población del municipio de Querétaro, se tiene la necesidad de establecer políticas de desarrollo urbano, que permita un eficiente uso y ocupación del suelo en el municipio, conexión y movilidad a través de sistemas de transporte, entre otros, con la finalidad de establecer instrumentos que soporten dichas políticas de desarrollo y sirvan como una fuente de ingresos para su financiamiento.

En la presente investigación se hará un análisis de la contribución de mejoras establecida en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro como instrumento para la recuperación de plusvalía, identificando aciertos y limitantes en su integración como Artículo, así como su implementación de acuerdo con lo mencionado en dicho Artículo, a través de la Ley.

Se evaluarán los instrumentos, para generar una propuesta de instrumentos que permitan la recuperación de plusvalía, favoreciendo el desarrollo urbano y modernización de la infraestructura existente en el municipio de Querétaro, en base a las estadísticas de crecimiento, incrementos en el valor del suelo y la capacidad económica a partir las necesidades de desarrollo.

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

Contribuciones de mejoras	Derechos	Impuestos
Son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.	Son las contribuciones establecidas en Ley por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público;</li> <li>• recibir servicios públicos;</li> <li>• prestar servicios exclusivos a la nación (a cargo de organismos públicos descentralizados).</li> </ul>	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.

Los instrumentos fiscales son contribuciones fundamentadas y decretadas por las Leyes Fiscales Federales y de cada una de sus Entidades Federativas (ITDP México, 2015). Las contribuciones estatales y municipales se clasifican de acuerdo con lo planteado en la Tabla 2.

Dichos instrumentos generan cambios si se diseñan como,

1. Incentivos positivos.
2. Exenciones tributarias.
3. Incentivos negativos gravando actividades innecesarias.

En el estado de Querétaro a través del Código Urbano publicado el 31 de mayo del 2012, en la Sección Quinta “De los Instrumentos para la consolidación de los Centros de Población”, Artículo 82, enmarca los instrumentos para la consolidación del suelo en lo referente a su gestión, realización de obras públicas en el mismo y la dotación de sus servicios. Las operaciones inter ligadas como instrumento, hacen referencia a un medio para la recuperación de la plusvalía,

“Las operaciones inter ligadas, considerando como tales, las obligaciones condicionales de realizar obras, acciones o inversiones de beneficio público, contenidas en las autorizaciones para llevar a cabo acciones urbanas, a cargo del destinatario de dichas autorizaciones” (Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, 2012).

Las operaciones inter ligadas son cargos particulares que establecen la autorización para construir y obtener una mayor densidad o intensidad, por la contribución de viviendas de interés social y algún otro beneficio social por parte del promotor (Smolka, 2013).

De acuerdo a la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro, se integra como normativa la contribución de mejoras (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018), innovando en la implementación de la transferencia de derechos de desarrollo y la venta de derechos de desarrollo, que aplica como una contribución por los metros cuadrados de construcción adicionales a los permitidos en el reglamento de construcción.

Dicho instrumento grava en un porcentaje, que, al tema de investigación, se detecta la necesidad de analizar su estructura normativa y técnica, para su implementación como una eficiente fuente de ingreso, para el continuo desarrollo urbano de acuerdo con la planeación urbana que requiera la sociedad a través de las posibilidades económicas y normativas del ayuntamiento vigente.

### 1.3 Objetivos

#### 1.3.1 Objetivo general

Generar una recomendación para la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía vigentes en el municipio de Querétaro, a través del análisis de las estructuras que tienen dichos instrumentos.

#### 1.3.2 Objetivo específico

Analizar la implementación actual de instrumentos para la recuperación de plusvalía en el municipio de Querétaro.

Analizar la gestión urbana del municipio de Querétaro, a través de la implementación de instrumentos legales, como medio de financiamiento para nuevos proyectos y modernización de la infraestructura existente.

Generar una recomendación para la implementación de instrumentos, que permitan la recuperación de plusvalía en suelo urbano del municipio de Querétaro.

#### 1.4 Hipótesis

Si se adquiere un aprendizaje de las experiencias en implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalías, para la comprensión de las necesidades en el desarrollo urbano y la modernización de la infraestructura existente en el municipio de Querétaro, entonces instrumentos como la contribución de mejoras y la venta de derechos de desarrollo, serán un medio para el financiamiento del desarrollo urbano y la modernización de la infraestructura existente.

Dirección General de Bibliotecas UAQ



## 2. Marco teórico

### 2.1 Plusvalía del suelo urbano

Los incrementos en el valor del suelo y las condiciones de pobreza en las que se encontraban las familias más vulnerables para 1880 durante la industrialización, interesaron a Henry George economista estadounidense, a proponer un instrumento llamado “Impuesto único”, que grababa al 100 por ciento sobre la renta del suelo con el objetivo de financiar al estado (O'Sullivan, 2012, pág. 150). Henry George planteaba que para que la aplicación del impuesto resultara efectiva éste tenía que ser equitativo, ya que la renta del suelo está determinada por la naturaleza y la sociedad, más no por los propietarios del mismo, así mismo tenía que ser eficiente con la eliminación de impuestos sobre edificaciones, aumentando la inversión en la urbanización sin aumentar la cantidad de suelo y redistribuyendo los ingresos (O'Sullivan, 2012, pág. 151).

O'Sullivan en su libro “Urban Economics”, (2012) menciona al “Impuesto único” propuesto por Henry George, haciendo las siguientes críticas:

“1. El impuesto único disminuiría a cero el rendimiento neto para el propietario (renta neta de la tierra), haciendo que el valor de mercado de la tierra sea cero. En otras palabras, el gobierno esencialmente confiscaría la tierra. Esto parece injusto para muchas personas.

2. Si el retorno neto sobre la tierra fuera cero, los propietarios abandonarían su tierra, dejando que los burócratas del gobierno decidan quién usa la tierra. A diferencia del propietario privado, quien recibe más ingresos.

Si la tierra se usa eficientemente, el burócrata no tiene nada que ganar con el uso eficiente de la tierra. Por lo tanto, es

menos probable que el mercado de tierras del gobierno asigne tierras para su mejor y más alto uso.

3. Es difícil medir la renta de la tierra (y el impuesto apropiado). La mayoría de las tierras tiene estructuras u otras mejoras, y es difícil separar el valor generado por la tierra bruta del valor generado por las mejoras.”

El Lincoln Institute of Land Policy (LILP) es una organización que tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de las sociedades, a través de investigaciones en la administración, uso y tributación del suelo. En sus aportaciones, ha centrado sus investigaciones a la recuperación de plusvalía y política de suelo en Latinoamérica, lo cual se puede observar en su publicación: “Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano” (Smolka, 2013), donde se hace un análisis a los antecedentes históricos, implementación, desempeño y marcos legales de los instrumentos para la recuperación de plusvalía en Latinoamérica. A su vez, se enmarca el crecimiento en la implementación de las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalía, tales como, transferencias de derechos de desarrollo, venta de derechos, subasta de derechos, reajuste de tierras, contribución por mejoras, en países como México, Colombia, Brasil, entre otros.

Smolka (2013), menciona que la recuperación de plusvalía implica:

“movilizarla, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo.”

Sin embargo, Smolka (2013) señala que los incrementos del valor del suelo generados bajo las acciones ajenas al propietario son ganancias inmerecidas, ya que, generalmente las políticas para la recuperación de plusvalía se centran principalmente a los incrementos generados a través de obras públicas y acciones administrativas como cambio de uso de suelo, permisibilidad de mayores densidades y otorgamiento de permisos.

## 2.2 Estructura en el valor del suelo

Furtado (2003) integra el valor del suelo por los esfuerzos del propietario original y el valor resultante de dichos esfuerzos, añadiendo el valor de los esfuerzos de agentes privados, cambios en la dotación de derechos de desarrollo e inversiones en obras públicas. Como resultado un incremento de valor integrado en la Figura 1, atribuible a los esfuerzos del propietario, los esfuerzos de los vecinos y los esfuerzos de las acciones públicas.

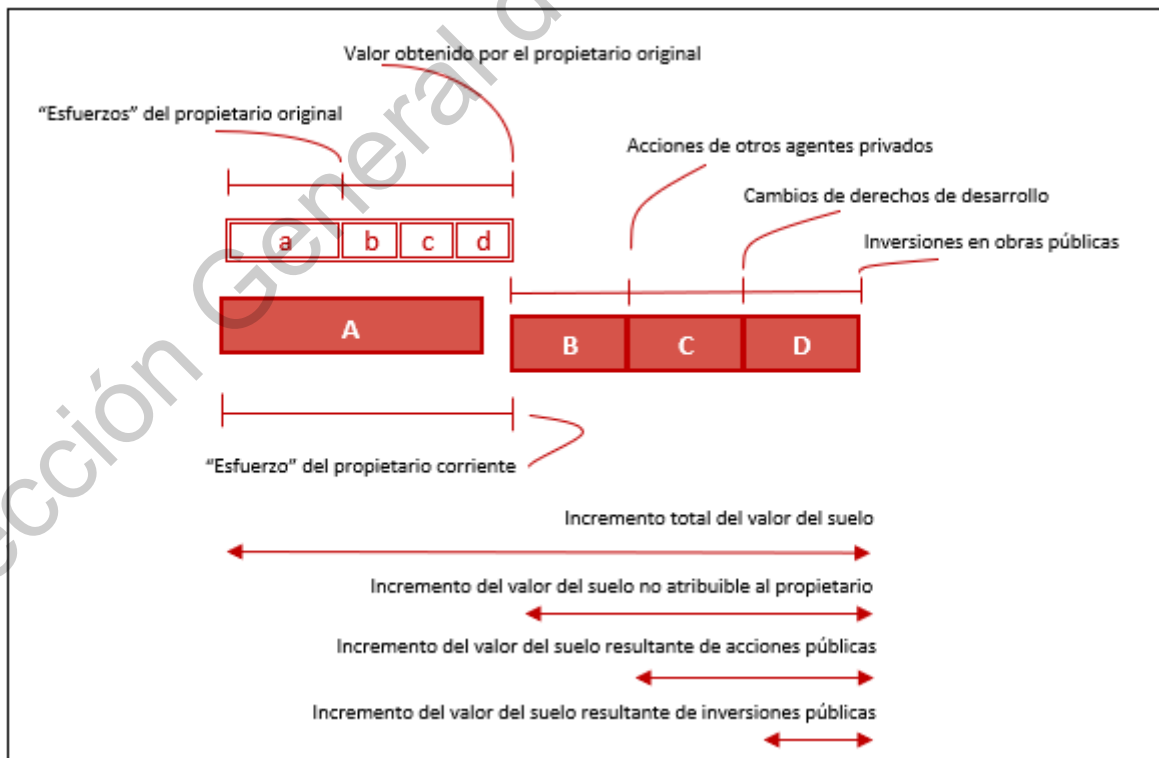


Figura 4. Componentes del valor del suelo urbano (Lincoln Institute of Land Policy, 2002).

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

En el antiguo imperio romano, el financiamiento para la construcción de infraestructura como caminos y acueductos se obtenía a través de la valorización del suelo (Smolka, 2013, pág. 14). Para los siglos XV y XVI se aplicaban tasas de distintas maneras, en España sobre los beneficiarios resultantes de la ejecución de obras públicas, en Inglaterra sobre construcciones en los canales de los ríos Lea y Támesis, en Francia e Italia sobre la construcción de parques, carreteras, entre otras obras públicas (Smolka, 2013, págs. 14-15). En 1801, se crea el instrumento de contribución de mejoras en Inglaterra a través de la Cámara de los Lords británicos para financiar el desarrollo urbano (Smolka, 2013).

La contribución de mejoras como instrumento ha sido eficiente en su aplicación a la reconstrucción de ciudades tales como, Japón y Francia después de la segunda Guerra mundial. Para otros países como Japón, Finlandia y Corea del Sur, se han creado instrumentos como el reajuste de tierras y para Taiwán los Impuestos sobre el incremento del valor del suelo, los cuales, han tenido una mayor y continua aplicación.

A la aplicación de estos instrumentos se han ido sumando algunos instrumentos más, en un importante número de países, como, España, Inglaterra, Francia y Estados Unidos, teniendo una gran influencia en las legislaciones en materia de suelo para países que conforman Latinoamérica (Smolka, 2013, pág. 14).

En Inglaterra, por medio de la norma Town and Country Land Act de 1947, se reconoció el interés público de los derechos de desarrollo, estableciendo el cobro

de estos a través de las normas predecesoras, Community Land Act de 1975 (Arellanos, 2016).

Los derechos de desarrollo como Impuesto reflejan el cobro sobre el incremento del valor del suelo, derivado de su re zonificación por ejemplo de rural a urbano, el cual se integra al cobro del Impuesto predial o Land Tax (Smolka, 2013, pág. 15).

En Francia, con la Reforma Urbana de 1975, se promovía la participación ciudadana para la planificación urbana, con el objetivo de reducir la desigualdad social a través del control del suelo, creando el instrumento Plafond Légal de Densité (techo de densidad), que hacía cobros sobre los derechos de desarrollo que sobrepasan los límites establecidos en los reglamentos de urbanización. Suponía un cobro a través de un coeficiente fijo del 1.5 por ciento en la utilización del suelo en Paris, y del 1.0 por ciento para el resto del país (Smolka, 2013, pág. 39).

A través de Town and Country Land Act de 1947 y Plafond Légal de Densité se hizo por primera vez una importante distinción entre la posesión de suelo y el derecho a construir en el mismo, tomando mayor importancia para las décadas subsecuentes debido al acelerado crecimiento de las ciudades, verticalización de las mismas y demanda en las vías terrestres resultado de los avances tecnológicos, para el caso de Paris y Londres en sus dinámicas de desarrollo urbano como ciudades modernas, se sostuvieron a través del cobro de derechos de desarrollo.

Para España, desde 1917 por medio de su legislación se enmarca la recuperación de plusvalía, con la aplicación de contribuciones especiales sobre obras públicas, impuesto sobre predios no edificados confrontando la especulación, y el Impuesto sobre la plusvalía, gravando los incrementos de valor a la hora de compra venta (Arellanos, 2016).

En 1965 a través de la Ley de suelo, se busca la recuperación de plusvalía generada por acciones públicas tales como la cesión gratuita y obligatoria para suelo con uso público, además del financiamiento de la urbanización por parte de los propietarios del suelo (Arellanos, 2016). Dicha Ley, abrió camino a la aplicación para la recuperación de plusvalía, mediante la cesión gratuita y obligatoria de un porcentaje entre el 5 y 20 por ciento del aprovechamiento obtenido por los proceso de urbanización, adicional a la aportación de suelo necesario por parte de los propietarios para la provisión de equipamientos, servicios e infraestructura, así como la absorción de los costos correspondientes a la urbanización, costos administrativos y margen de ganancias (Smolka, 2013, pág. 15).

Existe una amplia implementación de cobro de Impuestos sobre la tierra (property tax) en los Estados Unidos. Desde 1970 una cuarta parte de sus jurisdicciones emplean impact fees (tasa de impacto) a los promotores inmobiliarios para sostener la provisión de infraestructuras necesaria para los nuevos desarrollos (Smolka, 2013, pág. 15). Dichas contribuciones han generado un gran impacto en condados como Florida representado en un 5% y Orange Country en California representado en un 28%, de los ingresos locales (Smolka, 2013, pág. 15).

La contribución con mayor importancia en los Estados Unidos se concentra en los Transfer Development Right o Transferencia de Derechos de Desarrollo, a través de los cuales, algunos condados han logrado compensar las minusvalías en función de las plusvalías, ofreciendo una alternativa a los propietarios afectados por restricciones al desarrollo por conservación del patrimonio edificado o natural (Arellanos, 2016).

México como lugar para la aplicación de la presente investigación, presenta en su legislación en materia de suelo, particularmente a la recuperación de plusvalía, similitudes con la legislación de España, en su aplicación tras varios

años a la contribución de mejoras, impuestos sobre traslado de dominio, cesiones obligatorias y exigencias a los desarrolladores sobre la urbanización.

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
<b>TOTALES</b>	<b>\$480,000,000.00</b>

Figura 5. Rehabilitación Av. Presidente Masaryk (ITDP México, 2015).

Un caso de aplicación con gran éxito es el “Proyecto Integral de la Rehabilitación del Corredor Urbano Av. Presidente Masaryk Polanco, Ciudad de México”, con financiamiento mediante contribución de mejoras, instrumento fiscal para la recuperación de plusvalía, a través de un pago único al final de la ejecución del Proyecto. Se integran en la Figura 5 los mecanismos económicos para su financiamiento (ITDP México, 2015).

Las contribuciones aplicaron sobre la Av. Presidente Masaryk en un radio de 250 metros a su alrededor, donde a través de 405 predios se recuperó un 64%, y los inmuebles recuperaron un 25%, total del 89%. El 11% restante del valor proyectado, fue cubierto por fondos del gobierno (ITDP México, 2015).

Ciudades como la Ciudad de México y Guadalajara han adoptado instrumentos de la legislación de Estados Unidos como la transferencia de derechos de desarrollos, con éxito en sus aplicaciones.

En 2015, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) en México, en conjunto con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, publicaron el reporte “Instrumentos para el Desarrollo Orientado al Transporte: hacia ciudades bajas en emisiones”, con la revisión a las normativas de los Estados que conforman la República Mexicana, señalaron identificando los instrumentos de gestión y financiamiento viables a las políticas de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), los siguientes instrumentos: la contribución de mejoras en obras públicas, contribución por plusvalía, área de cesión y transferencia de derechos de desarrollo, además de los instrumentos para la planeación y financiamiento (Arellanos, 2016).

A través de la Secretaría de Desarrollo Urbano en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), presentaron la “Guía para la re densificación de la Ciudad Central” (Comisión Nacional de Vivienda, 2010), con el objetivo de facilitar instrumentos fiscales y normativos con sus respectivas descripciones y objetivos mediante casos análogos internacionales, proponiendo las recomendaciones y previsiones que deben aplicarse a la normativa, para crear procesos de crecimiento en las ciudades a través de una reconversión, rehabilitación y densificación de las mismas. En su contenido, los puntos de interés se concentran en:

Instrumentos para favorecer la redensificación,

- a. Sobretasa a baldíos.
- b. Contribución de mejoras.
- c. Contribución por incremento del valor del suelo.
- d. Contribución por densificación.
- e. Polígonos de actuación.
- f. Transferencia de derechos de desarrollo.
- g. Intercambio de beneficios.



Perlo y Zamorano (2001), investigaron la recuperación de la plusvalía en México en un contexto fiscal, contribuyendo con dicha investigación en el documento del Lincoln Institute of Land Policy (LILP) de título “Recuperación de Plusvalías en América Latina Alternativas para el desarrollo urbano” con el apartado “¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?”, donde, se analiza la composición de algunos impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, así como sus objetivos y limitantes, para identificar cuál de los impuestos afecta de manera directa la recuperación de la plusvalía. Con esto, se establecen recomendaciones para hacer eficiente la aplicación de los impuestos existentes, esclareciéndolos como conceptos e identificando sus riesgos, para evitar el pago doble de impuestos por una errónea implementación de los nuevos impuestos, identificados como nuevos instrumentos para la recuperación de la plusvalía.

### 3. Metodología

La investigación se integrará principalmente de tres partes:

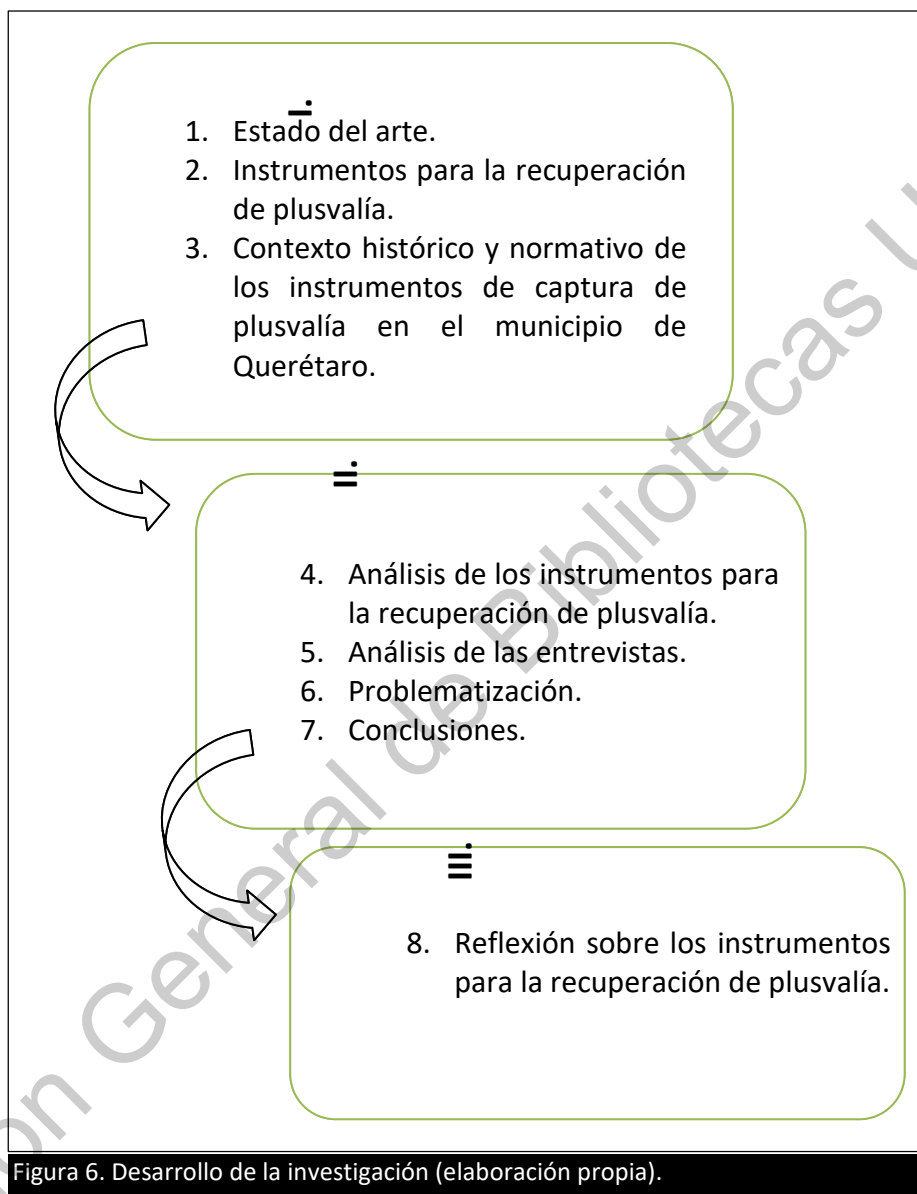
- I. Identificación, se ubicará el tema en un contexto teórico, y se analizarán las aportaciones más recientes. Se hará un análisis del contexto histórico y normativo de los instrumentos en particular.

Se analizará como instrumento para la recuperación de plusvalía, a la contribución de mejoras regulada por la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro.

- II. Análisis, se elaborará un análisis/problematización de los instrumentos de recuperación de plusvalía en el municipio de Querétaro, se hará un análisis/interpretación de encuestas elaboradas a personas con experiencia en el tema, resultando a conclusiones y recomendaciones.

Se diseñó el cuestionario mostrado en el Anexo 1, para realizar las encuestas, con el objetivo de conocer la opinión referente a la experiencia en tema de contribución de mejoras.

- III. Reflexión, que se generará de la interpretación de las encuestas, hacia la implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía en el municipio de Querétaro.



El caso de estudio es un estudio a profundidad de un caso dentro de un universo de casos, a través del cual se pueden obtener algunas conclusiones sobre un fenómeno en concreto. Tipo de investigación que deriva de la investigación psicológica y médica, que permite hacer observaciones sobre objetos de estudio que presentan algún tipo de característica, Gerring (2009) cita a Freud (1920, quien baso su “teoría de la personalidad” en las observaciones derivadas de 24 casos de estudio (Gerring, 2009).

Jonh Gerring en su publicación “Case Study Research: Principles and Practices” para la Universidad de Cambridge en 2009, menciona que se pueden identificar como “tema de investigación” aquellas que:

- A. Son de naturaleza cualitativa.
- B. Tienen un número pequeño de muestras (n).
- C. Son de investigación holística y profunda.
- D. Utiliza la observación directa al mundo real.
- E. Trata temas de estudio imprecisos.
- F. Triangula técnicas de investigación.
- G. Investiga las propiedades de un solo fenómeno o ejemplo.

Tabla 3. Comparativos de casos (Arellanos, 2016).

	Caso de estudio	Casos cruzados
<b>Objetivos de la investigación</b>		
1. Hipótesis	Generador	Comprobador
2. Validez	Interna	Externa
3. Relaciones causales	Mecanismos	Efectos
4. Enfoque	Profundo	Amplio
<b>Factores empíricos</b>		
5. Universo de casos	Heterogéneo	Homogéneo
6. Fuerza causal	Fuerte	Débil
7. Utilidad	Rara	Común
8. Disponibilidad de datos	Concentrada	Dispersa

De manera aislada, ninguno de estos puntos explica a un solo tema de investigación, siendo necesaria la comparación de las características de un tema de investigación contra un análisis de varios temas de investigación, teniendo estos últimos la ventaja sobre el primero, de acuerdo con el tema abordado.

En la Tabla 3 se muestra un comparativo de un estudio de caso contra un estudio que incluye distintos casos o casos cruzados, en cuanto a los objetivos de la investigación se identifican las siguientes diferencias (Arellanos, 2016),

1. El caso de estudio busca generar la hipótesis, mientras los casos cruzados buscan comprobarla.
2. El caso de estudio tiene validez interna, mientras los casos cruzados tienen validez externa, es decir, aunque la representatividad del caso de estudio es generalmente débil para explicar el universo de casos, en casos cruzados es más fácil establecer la veracidad de las relaciones causales dentro del caso.
3. El caso de estudio busca generar relaciones causales de los mecanismos para llegar de X a Y, mientras que los casos cruzados buscan identificar los efectos de X sobre Y.
4. El enfoque de un caso de estudio es profundo, mientras que para los casos cruzados es amplio (Gerring, 2009).

Para los factores empíricos, se observa que,

5. El estudio de caso se aplica cuando el universo de casos es heterogéneo, para los casos cruzados se aplica cuando trata de un universo homogéneo.
6. El estudio de caso tiene mayor fuerza al explicar las relaciones causales dentro del mismo universo de casos, por lo que un solo caso puede refutar una teoría.

7. La variabilidad puede ser temporal o espacial, cuando esta es mínima la utilidad de los casos es mayor.
8. La disponibilidad de la información está concentrada en un solo lugar y no en varios (Gerring, 2009).

Para el universo de los instrumentos para recuperación de plusvalía en México, es evidente que la metodología del caso de estudio aplica, ya que:

- 1) Existe heterogeneidad en los casos.

Los municipios que conforman México están facultados para generar instrumentos, lo que ha generado diversidad de instrumentos con estructura e implementación distinta a cada caso, capacidad y tamaño.

- 2) Existe inestabilidad y escases de información con respecto a los municipios.

Los municipios en México constitucionalmente tienen una transición de poder cada tres años, con reelección aprobada recientemente en la Constitución para una transición de poder cada seis años. Por tanto, los cambios frecuentes en la administración, prioridades, planes de gobierno y reglamentos, obligan a los instrumentos a desarrollarse en situaciones cambiantes. Además, los municipios son desorganizados y opacos en algunas ocasiones sobre la aplicación de los recursos obtenidos por medio de los instrumentos.

- 3) Hay una estructura e implementación específica para cada caso.

Cada municipio tiene características particulares, gobiernos y/o sociedades, con prioridades distintas, por tanto, estos pueden tomar infinidad de estructuras y aplicarse de acuerdo con sus necesidades y normativas específicamente para cada caso.

- 4) Los antecedentes normativos e históricos varían para cada caso, por tanto, para cada instrumento.

Los instrumentos tienen antecedentes históricos, como el caso de la contribución de mejoras en el municipio de Querétaro, de los cuales, debido a su informal aplicación, la ciudadanía no está familiarizada con los mismos.

- 5) Complejidad en la aplicación de los instrumentos.

Los instrumentos para la recuperación de plusvalía, sobre todo venta de derechos de desarrollo tiene numerosas variantes en su estructura, convirtiéndolos en complejos para el cálculo, cobro, distribución y aplicación de los recursos, así como en su implementación por parte de los agentes que los intervienen.

De acuerdo con las clasificaciones de Gerring (2009), y a lo anterior mencionado, se puede concluir que, por la naturaleza del caso de estudio, la manera más eficiente de estudiarlo es a través, de una perspectiva sincrónica y diacrónica, que deriva de casos homogéneos y cuyo fin es generar hipótesis.

La sincronía es el tiempo en un momento dado, un tiempo concreto. La diacronía es una progresión en el tiempo. Ejemplo: Estudio de la lengua del siglo XV (Sincronía). Estudio de la lengua en el siglo XV al siglo XVIII (Diacronía). (Salas, 2019)

Para poder obtener conclusiones referentes a los instrumentos para recuperación de plusvalía, se tendrán que sumar casos similares.

### 3.1 Bases normativas de la captura de plusvalías en México y Querétaro

#### 3.1.1 Bases jurídicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su última reforma el 20 de diciembre del 2019, en el Artículo 27, establece los límites de la propiedad privada y la rectoría del estado sobre los recursos naturales como el

agua y el petróleo, así mismo las bases de captación de plusvalías. En su Párrafo Primero establece que,

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Además, en su Párrafo Tercero establece que,

“La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

A su vez, el Artículo 27, establece claramente las bases para la planeación, la determinación de uso de suelo y el ordenamiento territorial. Así, al declararse la Nación como propietario originario del suelo y de los recursos naturales, también puede considerarse como “dueño” de los derechos de construcción y las plusvalías generadas por la acción pública.

Por otro lado, el Artículo 115, dispone las facultades de los municipios, y establece en su Párrafo tercero que,

“Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor;



estos, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles” (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, establece las facultades de cada nivel de gobierno en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Sustituye a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en su última reforma el 06 de enero del 2020, y enuncia las directrices en torno a las áreas metropolitanas, temas de género, el derecho a la ciudad y la participación ciudadana en temas de planeación urbana y ordenamiento territorial.

Además establece nuevos lineamientos relacionados con el financiamiento, correspondiente a las entidades federativas y no a los municipios, modificando la legislación local, aplicando y promoviendo las políticas, para establecer los criterios técnicos de las legislaciones fiscales, para que se puedan recuperar los incrementos en el valor de la propiedad inmobiliaria, es decir las plusvalías generadas por la consolidación y el crecimiento urbano. Este enfoque difiere de la vencida LGAH, ya que en esta ley no se consideraban los incrementos de valor del suelo urbano como una fuente de financiamiento. En su Capítulo Tercero: “Atribuciones de las entidades federativas”, Artículo 10 establece que,

“XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano” (LXIV Legislatura, 2020).

“XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el Crecimiento urbano” (LXIV Legislatura, 2020).

Como podemos ver, corresponde a las entidades federativas (Estados) y no a los municipios, modificar la legislación local, aplicar y promover las políticas, y establecer los criterios técnicos de las legislaciones fiscales, para que se puedan recuperar los incrementos en el valor de la propiedad inmobiliaria, es decir las plusvalías, generadas por la consolidación y el crecimiento urbano. Este enfoque también difiere de la vencida LGAH.

Su Título Decimo: Instrumentos para el financiamiento urbano, en el Artículo 88 establece que,

“Artículo 88. En términos de las leyes locales y federales aplicables, y sin perjuicio de lo previsto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos. Así como aquellos que desincentiven la existencia de predios vacantes y subutilizados que tengan cobertura de infraestructura y servicios. Para dicho efecto, realizará la valuación de los predios antes de la ejecución o introducción de las infraestructuras, para calcular los incrementos del valor del suelo sujetos a imposición fiscal” (LXIV Legislatura, 2020).

El artículo 88 da pie a que se recuperen las plusvalías relacionadas con ejecución de obras públicas, para que sean financiadas por los propietarios beneficiadas de las mismas, la desincentivación de predios vacantes y subutilizados por medio de instrumentos fiscales que podrán ser Impuestos por los distintos órdenes de gobierno. En el artículo 89 establece como deberán priorizarse los ingresos obtenidos de dichos mecanismos financieros,

“Artículo 89. Los mecanismos a que alude el artículo anterior atenderán a las prioridades que establece la Estrategia Nacional y los planes y programas de Desarrollo Urbano aplicables, y podrán dirigirse a:

- I. Apoyar el desarrollo de acciones, obras, servicios públicos, proyectos intermunicipales y de Movilidad urbana sustentable.
- II. Apoyar o complementar a los municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras, servicios públicos o proyectos en las materias de interés para el desarrollo de las zonas metropolitanas o conurbaciones definidas en esta Ley, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
- III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del Desarrollo Urbano, de acuerdo con lo establecido para ello en esta Ley y bajo la normatividad vigente para los fondos públicos” (LXIV Legislatura, 2020).

La actual LGAHOTyDU, establece las bases para la recuperación de plusvalías, tanto por obras públicas como por la consolidación y el crecimiento

urbano, sin embargo debido a su reciente aprobación, estos cambios no se han reflejado en la legislación urbana a nivel estatal y municipal.

El Código Urbano para el Estado de Querétaro, es el instrumento que regula el desarrollo urbano a nivel estatal, fue aprobado en mayo del 2012 y actualizado en junio del 2019 (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2020) ,por lo que aún no incluye todas las actualizaciones echas por la LGAHyDU. Sin embargo ya contempla algunas disipaciones con respecto a la captura de plusvalías. En su Título Segundo: “De la Planeación Urbana y del Ordenamiento y Regulación Territorial de los Asentamientos Humanos”, Capítulo Octavo: “De las Políticas y Programas de Suelo y Reservas Territoriales”, el Artículo 87 establece que,

“Artículo 87. El Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, en coordinación con la Federación, además de lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano con el objeto de:

I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo urbano; y

II. Diseñar y aplicar instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requiere el desarrollo urbano” (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2019).

La legislación estatal establece una base contundente para la captura de plusvalías, con el principal objetivo de remitir en favor de la sociedad las plusvalías del crecimiento para el desarrollo urbano.

### 3.1.2 Aspectos fiscales: contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enmarca que las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria son competencia de los gobiernos municipales. En el Artículo 115 establece que,

“Los municipios administran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; estos, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su división, fraccionamiento, consolidación, mejora y traslación, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles” (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Los gobiernos municipales tienen la facultad de establecer tarifas aplicables a contribución de mejoras, derechos, Impuestos y tablas de valores de suelo, así como, construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (Estados Unidos Mexicanos, 1917).

De acuerdo con estas bases constitucionales y a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación en su última reforma el 09 de diciembre del 2019 (Cámara de Diputados, 1981), los municipios en México pueden acceder a tres tipos de contribuciones:

1. Contribución de mejoras
2. Derechos
3. Impuestos

Los Impuestos y la contribución por mejoras afectan a la propiedad inmobiliaria, ya que los derechos son contribuciones hechas en base a los servicios

que proveen los gobiernos, como el servicio de agua potable y alcantarillado, recolección de basura, habilitación de espacios públicos para la oferta de productos (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, 2015). El Código Fiscal de la Federación establece que,

“1) Impuestos: contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

2) Contribuciones de mejoras: contribuciones establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

3) Derechos: contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado” (Cámara de Diputados, 1981).

Debido a que México es una Federación con gobiernos locales descentralizados, existe una gran variedad de instrumentos fiscales que afectan a la propiedad inmobiliaria, y estos, varían de acuerdo con cada entidad. Tomando en cuenta esto, se pueden considerar como principales instrumentos o bien, Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a nivel local,

a. Impuesto Predial, que grava una propiedad inmobiliaria. Esta contribución deberá ser pagada por los propietarios de un inmueble, ya

sea vivienda, edificio, oficina o local comercial, siendo la base del pago para este Impuesto, el valor catastral (ITDP México, 2015).

La Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, en su Título Segundo: “De los Impuestos, contribuciones de mejora, derechos productos y aprovechamientos”, Sección Primera: “Impuestos”, en el Artículo 14 establece que,

“Es objeto del Impuesto Predial, la propiedad, la copropiedad, la propiedad en condominio, la copropiedad en condominio, la posesión y la coposesión de todo predio ubicado en el territorio del Municipio de Querétaro, Qro” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

- b. Impuesto sobre traslado de dominio. El traslado de dominio de la propiedad o de los derechos de copropiedad, son objeto, los bienes inmuebles adquiridos por cualquier contrato, ya sea que comprendan el suelo y/o las construcciones adheridas al mismo, incluidos los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble, siempre que se ubique dentro del territorio comprendido por el Estado y que en una sola operación, no se grave dos veces (ITDP México, 2015).

La Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, en su Título Segundo: de los Impuestos, contribuciones de mejora, derechos productos y aprovechamientos, Sección Primera: Impuestos, en el Artículo 15 establece que,

“Es objeto del Impuesto sobre traslado de dominio, la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo o en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio del Municipio de Querétaro, así como los derechos relacionados con los mismos” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

En cuanto a las contribuciones por mejoras estas han sido aplicadas a nivel local a manera de recuperar inversiones por obra pública y usualmente se actualiza el valor del bien en la tabla de valores unitarios de suelo y construcción para el

ejercicio fiscal vigente. En muchos de los estados de la república existen este instrumento aunque con diferentes nombres; Impuesto de plusvalía (San Luis Potosí), Impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad (Nuevo León), Contribución especial de aumento de valor y mejoría específica de la propiedad (Michoacán), sin embargo son pocos los gobiernos locales que los aplican.

En Querétaro, se ha adoptado la figura de contribuciones especiales, la cual se enmarca en la Ley de Ingresos del Estado de Querétaro. En su Capítulo Primero: “De los ingresos que percibirá el Estado de Querétaro”, en el Artículo 1 establece que,

“De conformidad con la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro y de acuerdo con lo que señala la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable, el Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2020, estima percibir los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran:

1. Impuestos: las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo de los ayuntamientos.
2. Contribuciones especiales: las prestaciones que fije la ley a quienes, independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.
3. Derechos: las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presten los municipios en sus funciones de Derecho Público.
4. Productos: los ingresos que perciben los municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de Derecho Público; así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado.



5. Aprovechamientos: “Son aprovechamientos, los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciban los municipios, no clasificables como Impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones.

6. Participaciones: las cantidades que los municipios del Estado de Jalisco tienen derecho a percibir, de los ingresos federales y estatales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito, o se suscriban, para tales efectos.

7. Aportaciones y donaciones: del gobierno federal o estatal para fines específicos a través de los diferentes fondos o convenios; y las aportaciones y donaciones de particulares destinadas a fines específicos” (LIX Legislatura, 2019).

De acuerdo con lo anterior, las contribuciones especiales se consideran equivalentes a las contribuciones por mejora, definidas en el Código Fiscal de la Federación. Las contribuciones especiales son las percepciones a las que se les puede atribuir la categoría captura de plusvalía, ya que se refiere a la utilidad derivada de una obra o servicio público.

Para el municipio de Querétaro, los instrumentos fiscales relacionados con la propiedad inmobiliaria, los encontramos en la Ley de Ingresos 2019 del mismo, y establece que,

“1) El Impuesto predial, se cobrará el valor catastral del inmueble, determinado conforme a las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el ejercicio fiscal 2019, propuestos por el Ayuntamiento, aprobados por la Legislatura y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

2) Contribuciones de mejoras, los propietarios o poseedores de los predios que resulten beneficiados con obras públicas, se causarán y pagarán conforme a lo establecido en los convenios celebrados por el municipio.

Para calcular esta contribución se requiere determinar primeramente su área de imposición atendiendo a los siguientes factores:

- a) Las características, magnitud e importancia de la obra.
- b) La estimación de los beneficios que se derivan de la obra, y de los que se traduzcan en forma de aumento de valor de los terrenos de la zona o zonas que abarque, considerando las condiciones previas y posteriores a la ejecución de la obra, así como el alcance o extensión de los beneficios o aumentos de valor para los predios colindantes o próximos a dicha obra.

Determinada dicha área de imposición se calculará esta contribución correspondiente a cada predio, tomándose para ello en cuenta lo siguiente:

- i. Costo de la obra por derramar.
- ii. El plano de conjunto del área de imposición, considerándose para cada predio su ubicación, su área, la distancia de su centro de gravedad al eje de la mejora y sus características propias como son:
  - a) Su importancia actual y futura dentro de la zona en que esté ubicado, así como la proporcionalidad que existe actualmente y que vaya a existir en el futuro, respecto a la importancia entre él y los demás predios de su manzana, entre él y las demás manzanas de su zona y entre él y las demás zonas incluidas en el área de imposición en su caso.
  - b) A fin de determinar la importancia de cada predio y proporcionalidad del Impuesto, se tomará en cuenta las

características topográficas de cada predio en particular, el uso o aprovechamiento de este, aplicables para cada zona, sector o municipio; o de conformidad a los factores que se establezcan en la autorización que apruebe la aplicación del Impuesto.

El Impuesto correspondiente a cada predio, dentro del área de imposición, se calculará aplicando la siguiente fórmula:

$$I_x = \frac{C}{\frac{K_1A_1+K_2A_2+K_nA_n}{L_1L_2L_n}}$$

Donde,

$I_x$  = Impuesto correspondiente a cada predio.

$C$  = el costo por derramar.

$A_1, A_2, A_n$  = las áreas de cada predio.

$L_1, L_2, L_n$  = las distancias más cortas de los centros de gravedad de cada predio al eje de la mejora.

$K_1, K_2, K_n$  = factor de proporcionalidad que caracteriza a cada predio.

3) Contribuciones especiales por incremento en el coeficiente de utilización y ocupación del suelo (ICUS) y (ICOS), las cuales establecen un cobro por M2 adicional de construcción de acuerdo con el límite máximo y mínimo que se establece en los planes parciales de desarrollo urbano.

Según el incremento del Coeficiente de Ocupación de Suelo (COS) otorgado, se causará y pagará conforme a la siguiente formula y tabla:

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

Donde,

COSp = Coeficiente de Ocupación de Suelo pretendido, en veces la superficie del terreno.

COSb = Coeficiente de Ocupación de Suelo base del uso de suelo asignado al predio de acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

MT = Metros cuadrados totales del predio.

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

UMA = Unidad de Medida y Actualización.

F = Factor de cobro de conformidad con el escalafón que corresponda, de acuerdo con el Coeficiente de Ocupación de Suelo pretendido medido en veces la superficie del terreno.

Tabla 4. Factor cobro según coeficiente de ocupación de suelo pretendido (LIX Legislatura, 2018)

Escalafón COS pretendido	Factor
Hasta 0.60 veces el área del terreno	146.40
Más de 0.60 y hasta 0.70 veces el área del terreno	125.87
Más de 0.70 y hasta 0.80 veces el área del terreno	108.35
Más de 0.80 veces el área del terreno	93.36

Según el incremento del Coeficiente de Utilización de Suelo (CUS) otorgado, se causará y pagará conforme a la siguiente fórmula y tabla:

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

Donde,

UMA = Unidad de Medida y Actualización.

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

MA = Metros cuadrados adicionales.

$$Monto = \left[ [(CUS_p) - (CUS_b)] \times [ST] \right]$$

Donde,

CUSp = Coeficiente de Utilización del Suelo pretendido medido en veces la superficie del terreno.

CUSb=Coeficiente de Utilización del Suelo asignado al uso de suelo específico en el que se ubica el predio, medido en veces la superficie del terreno.

ST= Superficie total del terreno en metros cuadrados

F= Factor de cobro de conformidad con el escalafón que corresponda, de acuerdo con el Coeficiente de Utilización de Suelo pretendido medida en veces la superficie del terreno.

Tabla 5. Factor cobro según coeficiente de utilización de suelo pretendido (LIX Legislatura, 2018)

Escalafón CUS pretendido	Factor
Hasta 2.00 veces el área del terreno	788.76
Más de 2.00 y hasta 3.00 veces el área del terreno	672.74
Más de 3.00 y hasta 4.00 veces el área del terreno	576.45
Más de 4.00 y hasta 5.00 veces el área del terreno	495.60
Más de 5.00 y hasta 6.00 veces el área del terreno	426.62
Más de 6.00 veces el área del terreno	367.61

4) Transferencia de derechos de desarrollo, traspaso de derechos de derechos de desarrollo de zonas denominadas como generadores que por sus condiciones físicas, históricas o ambientales no pueden hacer uso de su potencial de desarrollo y que pueden ser aprovechadas por zonas denominadas como receptoras” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

Tabla 6. Resumen del Marco Fiscal de los instrumentos de captura de plusvalías en el municipio de Querétaro (LIX Legislatura, 2018)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115	Establece que las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria corresponden a los gobiernos municipales.
Código Fiscal de la Federación	Establece que los municipios pueden percibir impuestos, derechos y contribuciones por mejoras.
Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro	Contribución de Mejoras por Obras Publicas, Contribución especial por ICOS e ICUS, Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD).

### 3.1.3 Marco de la planificación urbana

En México, la planeación urbana se rige por el Sistema Nacional de Planeación, que sigue una clara jerarquía a partir del Gobierno Federal estableciendo sus programas de gobierno a nivel general y sectorial cada tres años. Los planes generales son el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estatales de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, obligatorios y elaborados al inicio de cada administración, estableciendo las estrategias y proyectos de cada gobierno. Los planes sectoriales pueden elaborarse o no, dependiendo de las prioridades del gobierno en turno y van por sectores de la administración pública como: Infraestructura, Desarrollo Social, Agricultura o Desarrollo Urbano. A partir del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se deriva un Programa Estatal de Desarrollo Urbano y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

A nivel nacional, el sistema de planeación para el ámbito urbano se concentra en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y establece que,

“Artículo 23. La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

- I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y
- V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales” (LXIV Legislatura, 2020).

### 3.2 Instrumentos de captura de plusvalías en el municipio de Querétaro

#### 3.2.1 Antecedentes

Todas las ciudades del mundo enfrentan a problemas de financiamiento, y esto se debe a que el aumento de las necesidades en la población es proporcionalmente mayor al crecimiento de su población. Es decir, cada habitante de la ciudad sale más caro ahora que hace veinte años y mucho más que hace cincuenta o cien. En parte es porque al tener incrementos de población se van requiriendo soluciones más complejas, por ejemplo, en una ciudad pequeña como sería el Querétaro de los años sesenta, la necesidad de un paso a desnivel era mínima, se podrían resolver casi todas las necesidades de circulación a nivel, en cambio ahora se necesitan construcciones cada vez más complejas y sistemas más sofisticados, como los semáforos inteligentes (Kunz, 2017).

Algo similar sucede con la seguridad, cuando la población de Querétaro era cinco veces menor, el costo de la seguridad era mucho menor que cinco veces lo que deberíamos tener hoy en día, porque se requiere de más policía, más patrullas, mejor armamento, mejores sistemas de comunicación, nuevos sistemas, que supone altos costos de inversión y de funcionamiento; y a su vez sucede con el

agua, con el transporte público, el saneamiento, y con todos los servicios; su costo crece proporcionalmente más rápido que la población (Kunz, 2017).

El Dr. Ignacio Kunz menciona en la encuesta realizada adjunta en el Anexo 2, que el municipio de Querétaro presenta un crecimiento constante desde los años 70s, proyectando un incremento en las demandas de la sociedad, considerando las desafortunadas políticas de crecimiento de la ciudad, que han favorecido la expansión fragmentada y de baja densidad de la mancha urbana, lo que provoca que los costos de inversión en infraestructura y de la prestación de los servicios per cápita sea mayor. Explica, que en una ciudad consolidada, con pocos o sin lotes baldíos, con una altura promedio de 3 niveles, que combina áreas de vivienda unifamiliar con pequeños edificios de departamentos, el Querétaro que tuvimos hasta antes los años ochenta, con densidades de alrededor de noventa habitantes por hectárea, el costo de la infraestructura de una cuadra, se prorrateaba entre el doble de familias, a diferencia de la actualidad, donde el mismo costo sólo sirve a la mitad de las familias o menos considerando que estamos por debajo de los 40 habitantes por hectárea.

El Arq. Oscar Granados menciona en la encuesta realizada adjunta en el Anexo 2, que si todas las viviendas se concentran en una sola mancha urbana, el costo de intervención es mucho menor que la intervención a los casi cien fragmentos que existen en el municipio de Querétaro, resultado de las autorizaciones como cambios de uso de suelo, para urbanizar esos espacios desvinculados de la mancha urbana y en donde se prestan servicios como la recolección de basura, la seguridad, volviéndose muy costoso para él municipio. Por tanto se requieren más recursos a las crecientes demandas, creándose nuevas necesidades que antes no existían, y además, la ciudad crece en un modelo muy ineficiente por ser fragmentado y de baja densidad.

En la Figura 7, se muestra el crecimiento fragmentado de la ciudad, marcando en color rojo los asentamientos irregulares representando un 10.3% del total de la población y en color amarillo la población en estado de marginación en



un 11.54% del total de la población de acuerdo a datos del Instituto Municipal de Planeación de Querétaro (IMPLAN Querétaro, 2019).

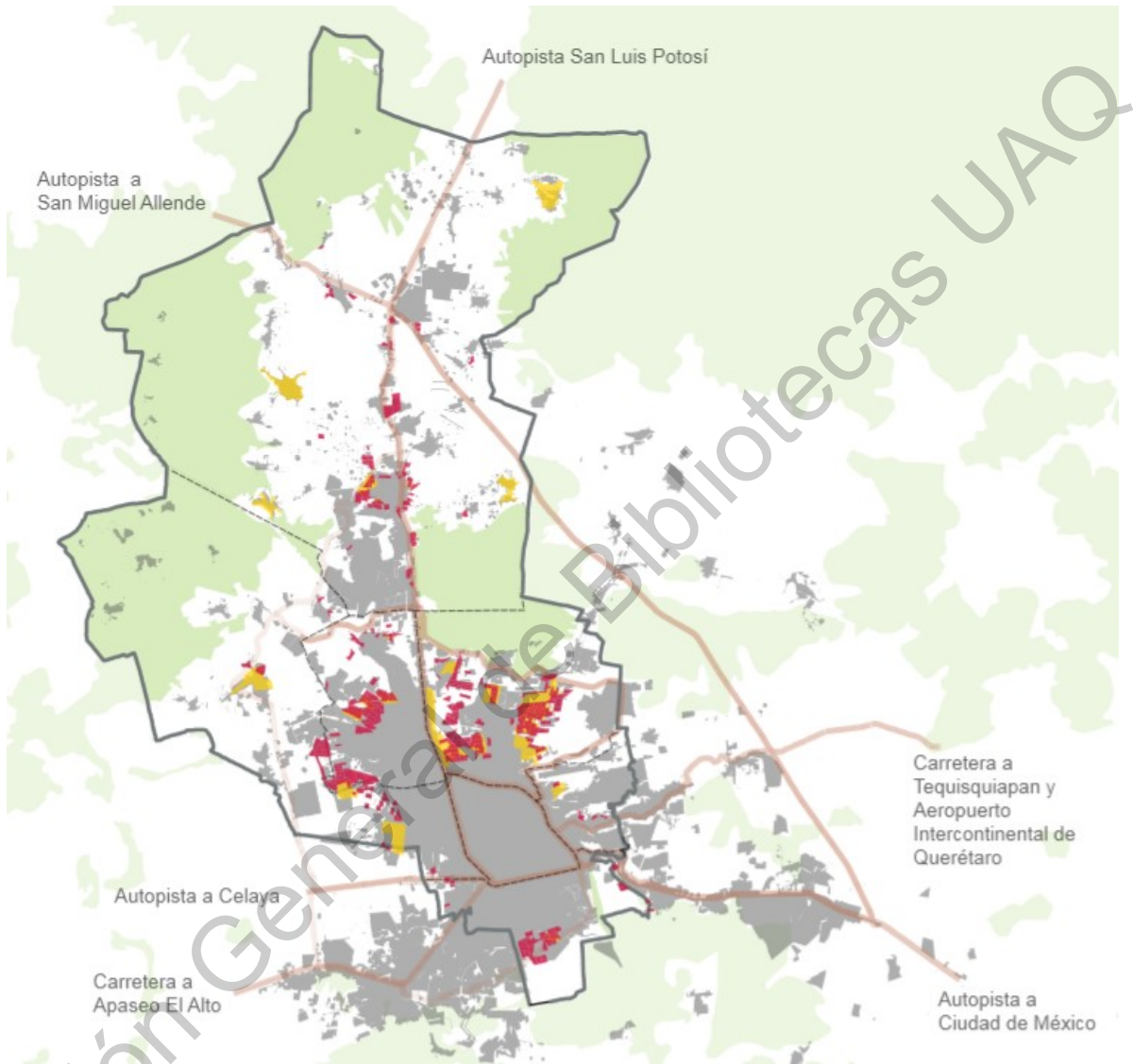


Figura 7. Asentamientos Irregulares y marginación (IMPLAN Querétaro, 2019)

Existen varias alternativas para financiar las demandas de la población, una de la más razonable es el aumento de los impuestos locales, en especial el predial, que se considerada como la principal fuente de recursos locales. Sin embargo, el rezago de este impuesto en las ciudades mexicanas se ha vuelto un tema crítico, en parte resultado de políticas demagógicas y electoreras de muchos presidentes

municipales, que se vanaglorian de no incrementar el predial, lo que significa, permitir que las necesidades de la población aumenten, porque habría menos recursos para atenderlas (Kunz, 2017).

Existe una alternativa muy importante, incluida en la Nueva Agenda Urbana derivada de la Cumbre Habitat III, de Naciones Unidas que se celebró en Quito en octubre del 2016 y que fue firmada por México, se trata de la recuperación de plusvalía como una fuente alternativa de financiamiento para los gobiernos locales.

La plusvalía hace referencia a la valorización que tiene una propiedad como consecuencia de los esfuerzos de un tercero. Es decir, no se atribuye un aumento de valor del suelo al propietario, se atribuye a agentes externos, siendo muy común que sea producto de la acción pública.

La recuperación de plusvalías es el mecanismo ideal porque no necesariamente toma la forma de un impuesto, sino que puede concebirse como una contribución o incluso, el pago de un derecho (Kunz, 2017).

Hay muchas formas para la recaptura de las plusvalías, a continuación se presentan algunas,

#### 1. Contribución de mejoras

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 74, de la Ley 388 de 1997 establece que,

“Se prevé el cobro del 50% de la valorización cuando se presenta algún hecho detonador: como sería el cambio de uso del suelo, la incorporación del suelo al desarrollo urbano y los aumentos de intensidad” (Rama Judicial, 2016).

#### 2. Administración de los derechos de desarrollo

El Dr. Ignacio Kunz menciona que el aprovechamiento que se pueda dar al suelo está determinado por la normatividad urbana en términos de usos del suelo e intensidad (coeficientes de utilización del suelo). Una buena localización, que ofrece altas expectativas de beneficio, requerirá que la norma urbana permita el desarrollo inmobiliario adecuado para poder aprovechar esas altas expectativas. De esta manera, el planificador determina cuánto pueden capturar de plusvalías los propietarios al habilitarlos a través de la norma, lo que puede resultar en grandes beneficios para algunos o en una limitación en el aprovechamiento para otros. La norma urbana es inequitativa.

En la administración 2015 – 2018, se añadió a los programas de desarrollo urbano del municipio de Querétaro, así como en la Ley de Ingresos, el cobro de los derechos de desarrollo aplicándose cuando se rebasa lo establecido por la norma, lo que supone hacer estudios de impacto para estimar cuánto se puede permitir desarrollar por arriba de la norma original. O bien, se establece una norma básica con coeficientes de edificabilidad (CUS) básicos, que permita un aprovechamiento para satisfacer las necesidades de residencia (valor de uso), y un aprovechamiento máximo, que de acuerdo con los criterios del planificador, le permitirá desarrollar con fines comerciales. Los interesados pueden comprar derechos de desarrollo para edificar por arriba de la norma básica y hasta la norma máxima (Kunz, 2017).

Menciona el Dr. Ignacio Kunz, que las ventajas de cobrar a través de este instrumento serían,

- 1) Se compensan los costos de las externalidades producidas por el desarrollo.
- 2) Se captura una proporción de la valorización, una fuente importante de recursos.
- 3) Se crean condiciones de equidad.
- 4) Se evita la fallida aplicación del instrumento.

- 5) Se evita la especulación.
- 6) Se tiene una herramienta poderosa para conducir los procesos urbanos.
- 7) Al ser un derecho no impacta a la población, los propietarios compartirán una parte de una renta que no les costó formar
- 8) Presiona los valores del suelo a la baja, haciendo más competitiva la ciudad.
- 9) Tiene un impacto político bajo, y bajo un buen esquema de comunicación para su socialización, el efecto puede ser muy positivo.
- 10) Favorece la inversión inmobiliaria, se hace viable en localizaciones que, en condiciones normales, era imposible.

Hay variantes en la forma es que se cobran los derechos de desarrollo, pero la idea básica es pagar por la edificabilidad a partir de un umbral básico. Puede significar una fuente importante de recursos y es de aplicación muy simple.

Es importante tener en cuenta la especulación, factor que encarece el suelo y forma rentas por escasez a través de la retención. Es una práctica devastadora para las ciudades por lo que debe evitarse, y el mecanismo general es, recapturar por parte del Estado la valorización que pretenden los especuladores (Kunz, 2017).

### 3.2.2 Instrumentos de captura de plusvalías

#### 3.2.2.1 Contribución de mejoras por obras públicas

La contribución de mejoras es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública. Este tipo de contribuciones se aplican a los inmuebles beneficiados por una obra pública, en

base a un rango de pago de acuerdo con la cercanía a la obra (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, pág. 42).

Sus bases normativas, se contemplan en el Código Fiscal de la Federación en su Título Primero: “Disposiciones Generales”, Capítulo I, Artículo 2, establece que,

“II. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley y están a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas” (Cámara de Diputados, 1981, pág. 2).

La Ley de Ingresos del municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2019, contempla dos figuras como contribuciones especiales: las Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas y las Contribuciones Especiales por Incremento en el Coeficiente de Utilización y Ocupación del Suelo (ICUS) y (ICOS). Además toma como elementos esenciales de los tributos al objeto, sujeto, base gravable, tasa o tarifa y época de pago, mismos que deberán de reflejar la capacidad contributiva de los particulares así como determinar un Impuesto según sus posibilidades económicas (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018, pág. 43751).

La capacidad contributiva se ve reflejada en la capacidad económica con la que cuenta el sujeto pasivo para adquirir los derechos de uso de una habitación dependiendo de su costo, entendiéndose que, quien cuente con mayor riqueza podrá erogar un monto mayor por una habitación más costosa, en comparación con un sujeto que no cuenta con la solvencia económica para tales efectos (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018, pág. 43760).

Se deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” la tabla de valores de unitarios del suelo y construcción, con la actualización los montos recuperables de las obras antes de iniciar el cobro, y el monto a pagar por cada contribuyente se determinará a partir del monto anual de contribución mismo que será dividido entre la superficie de los predios que forman

parte del polígono de aplicación. En la Figura X se muestra el campo de acción para este instrumento.

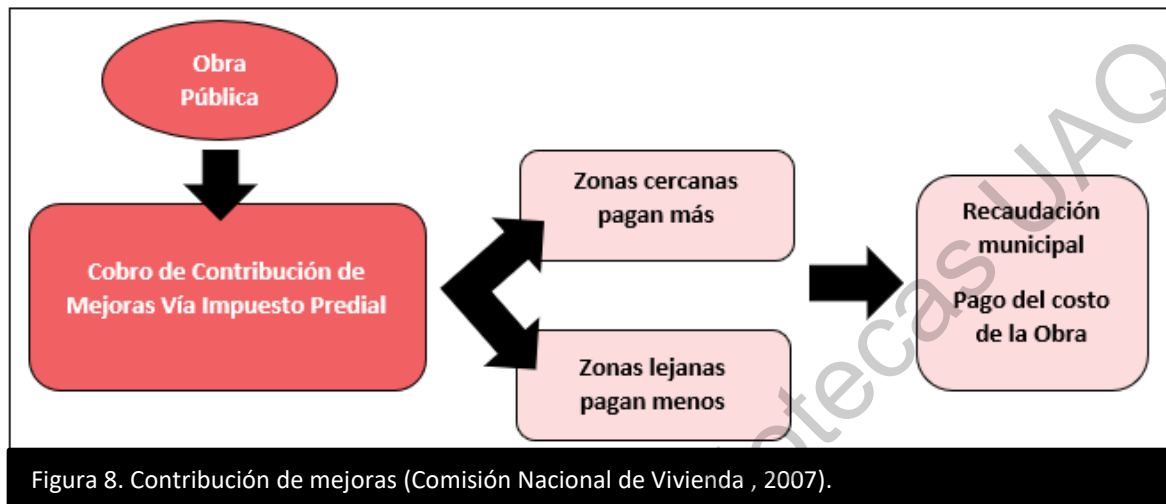


Figura 8. Contribución de mejoras (Comisión Nacional de Vivienda , 2007).

El valor recuperable de la obra ha sido debatido, ya que este puede ser únicamente el valor de la obra o el valor de la obra más la plusvalía generada. Sin embargo, la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro en su Título Segundo: De los Impuestos, Contribuciones de mejora, Derechos Productos y Aprovechamientos, Sección Segunda: Contribuciones de mejora, establece que,

“II. Los propietarios o poseedores de los predios que resulten beneficiados con obras públicas estarán obligados a cubrir el importe de tales obras en la siguiente forma:

Su naturaleza es de carácter real sobre los predios que sean beneficiados por una obra pública, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecentará el valor de dichos predios, sin que esto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios o poseedores” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018, pág. 43776).

La Comisión Nacional de Vivienda, en su Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior, (2010, pág.43) menciona que los usos recomendados para estos instrumentos son,

“a) Introducción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y drenaje.

b) Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas para el saneamiento del agua.

c) Urbanizaciones: Construcción, pavimentación, repavimentación o mantenimiento de calles, vialidades o caminos rurales. Guarniciones y banquetas.

d) Construcción o reparación de edificios públicos: Escuelas Clínicas y dispensarios médicos, Centros recreativos comunitarios y espacios abiertos, Áreas o instalaciones deportivas, Mercados, Módulos de vigilancia e instalaciones de seguridad”

#### 3.2.2.2 Transferencia de derechos de desarrollo

La transferencia de derechos es la capacidad de transmitir los derechos de desarrollo asignados por un plan o programa de desarrollo urbano zona emisora, que por sus características físicas, históricas o ambientales no puede usar su potencial, a otro diferente ubicado en una zona receptora (Comisión Nacional de Vivienda , 2007, pág. 45)

La Transferencia de Derechos de Desarrollo tiene su fundamentación en la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y Estas se establecen en el Artículo 26, Capítulo XXI, Punto 1 (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018), y establece que,

“1. Se causará y se pagará lo mostrado en la Tabla 7, por los servicios prestados relacionados con el estudio y elaboración de dictamen técnico de Viabilidad de Derechos de Desarrollo Adicionales derivado del Programa

Municipal de Desarrollo Urbano de Querétaro” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

Tabla 7. Derechos de desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

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

“2. Se causará y se pagará lo mostrado en la Tabla 8, por los servicios prestados relacionados con la emisión de los certificados de derechos de desarrollo adicionales derivados del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Querétaro” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

Tabla 8. Certificados de derechos de desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

CONCEPTO	UMA
Emisión de certificado	10.00

“3. Por la realización de convocatorias y foros de consulta pública para solicitudes de modificación de los Programas de Desarrollo Urbano se causará y pagará conforme lo siguiente:

- a) Por los servicios prestados relacionados con la realización del proceso de consulta pública, por cada convocatoria de consulta pública solicitada, se causará y pagará 25.00 UMA” (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).



En cuanto a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Vivienda (Comisión Nacional de Vivienda, 2010), el diseño de este instrumento necesitaría unos pasos más.

- 1) Habría que crear un Padrón de predios emisores.
- 2) Crear un Fideicomiso para la administración y manejo de los recursos
- 3) Indicar en el código financiero del estado o ley de hacienda municipal cuanto se cobrará por la transferencia de desarrollo en base a un avalúo emitido por la instancia local.

### 3.2.2.3 Incrementos del coeficiente de utilización del suelo (ICUS)

También conocido como contribución por densificación, mencionado en la Sección Quinta: “Aprovechamientos”, Artículo 42, el incremento del coeficiente de Utilización del suelo es un instrumento fiscal que busca obtener un pago o contribución a cambio de un incremento en la intensidad de construcción. Este instrumento está directamente vinculado a la planeación urbana y se precisa a

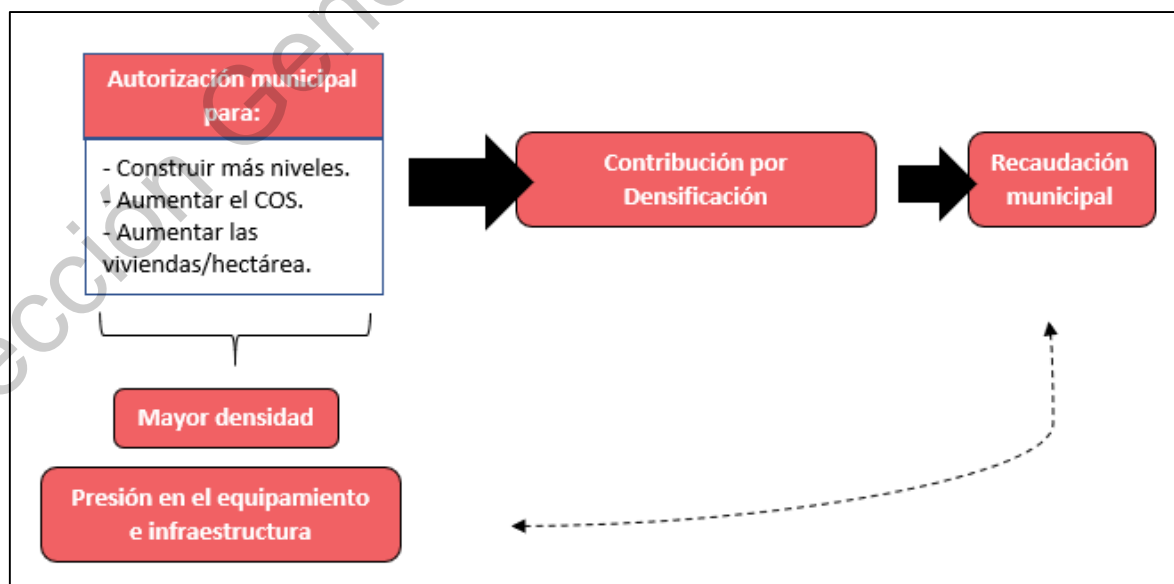


Figura 9. Esquema de funcionamiento del ICUS (Comisión Nacional de Vivienda , 2007).

través de la zonificación y normatividad urbana (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, pág. 48).

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Nacional de Vivienda, este es un Instrumento cuyo objetivo ampliar o adecuar las infraestructuras para permitir un incremento en las densidades de construcción (CONAVI, 2010), Aunque como vimos en el Capítulo anterior la venta de derechos de desarrollo puede implementarse con el objeto de recuperar plusvalías.

#### 3.2.2.4 Polígonos de Actuación

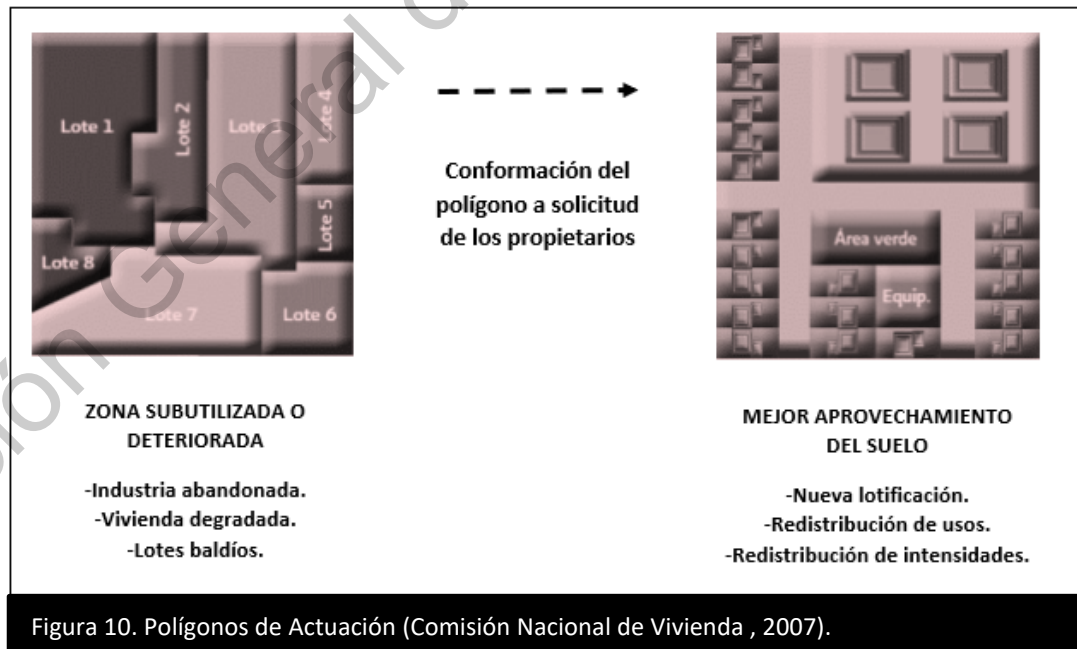
La Comisión Nacional de Vivienda, en su Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior, (2010, pág.52) establece que los Polígonos de Actuación, son instrumentos cuyo propósito es reordenar y organizar un territorio determinado, y que pueden suponer,

- a) La relocalización de los usos de suelo.
- b) Una relotificación.
- c) La redefinición de la estructura vial.
- d) Los sitios para localizar los equipamientos.
- e) La dotación de infraestructuras y servicios urbanos”

Los polígonos de actuación se aplican en zonas de redesarrollo o regeneración urbana, en las cuales puede establecerse como una zonificación sobrepuesta en los programas de desarrollo urbano vigentes. Aunque estas áreas especiales no son propiamente instrumentos de captura de plusvalía, según la reglamentación interactúan con los mismos y vale la pena revisarlos brevemente (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, pág. 43).

La Legislación Estatal de Querétaro a través del Código Urbano, en su Título Segundo: De la Planeación Urbana y del Ordenamiento y Regulación Territorial de los Asentamientos Humanos, Capítulo Tercero: De los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Artículo 41, define a los polígonos de actuación, como,

“Superficies delimitadas del suelo que tienen por objeto llevar a cabo una gestión urbanística integrada dirigida a la relocalización de usos de suelo y destinos, así como el intercambio de potencialidades del desarrollo urbano, que coayuden a satisfacer la demanda generada por el proceso de urbanización de los centros de población, conjuntando en un solo instrumento la disponibilidad y habitación del suelo con las acciones del desarrollo inmobiliario. Estos Polígonos se podrán proponer ante los Ayuntamientos respectivos a solicitud de la Administración pública Estatal o de los particulares” (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2020).



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

#### 3.2.3.1 Programa municipal de desarrollo urbano y planes parciales de desarrollo urbano.

El Plan Municipal de Desarrollo para la gestión 2018-2021, tiene el objetivo principal de impulsar el crecimiento ordenado y sostenible, que lo posicione como la mejor opción para la inversión bajo cinco ejes estratégicos:

1. Calidad de vida.
2. Vivienda digna.
3. Servicios de calidad.
4. Optimización de vialidades.
5. Ofertas de empleo suficientes.

En cada uno de estos ejes estratégicos se establecen en total, 130 líneas de acción, dentro de las cuales podemos resaltar las siguientes, que promueven de manera directa o indirecta la implementación de las políticas de captura de plusvalía:

“3.5 Realizar gestiones con el Gobierno del estado para incrementar la capacidad y cobertura del transporte público.

3.7 Impulsar con el Gobierno del estado una estrategia para desarrollar programas y acciones enfocados al ordenamiento estratégico del desarrollo urbano y ecológico integral del municipio, con visión metropolitana y sostenible.

6.7 Realizar acciones de mejora y equipamiento de vivienda para optimizar las condiciones de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

8.6 Asegurar la funcionalidad de las obras existentes de acuerdo con los propósitos con que fueron implementadas (puentes, reductores de velocidad, entre otros).

8.3 Revisión del Plan Maestro Pluvial y construcción de infraestructura hidráulica e hidrológica.

9.6 Crear comités públicos y abiertos de participación ciudadana para dar seguimiento al presupuesto y su aplicación en la administración pública” (Desarrollo Urbano, 2018)

En cuanto a la estrategia de zonificación, además de la zonificación primaria que comprende la clasificación de áreas, vialidades, centralidades, correspondiente a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano. La Secretaría de Desarrollo Urbano publica aparecen los ocho Planes Parciales en diferentes zonas de la ciudad, las cuales deberán ser sujetas al Código Urbano del Estado de Querétaro y aprobado por la dirección de obras públicas municipal.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y el Código Urbano del Estado de Querétaro, establecen las fuentes de financiamiento tradicionales como los programas estatales y federales, el impuesto predial y el impuesto sobre traslado de dominio, pero también aparecen instrumentos de captura de plusvalías como las contribuciones por obras públicas, contribuciones de mejoras no comprendidas en la Ley como la contribución por incremento al coeficiente de utilización del suelo (ICUS) y transferencia de derechos de desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

### 3.2.3.2 Planes parciales de desarrollo urbano vigentes

Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en su última actualización para la administración 2018 – 2021, se conforman por las siguientes delegaciones,

1. Villa Cayetano Rubio
2. Centro Histórico Monumentos
3. Epigmenio Gonzalez
4. Felipe Carrillo Puerto
5. Félix Osos Sotomayor
6. Josefa Vergara y Hernandez
7. Santa Rosa Jauregui

Y en su normatividad integra,

- a. Tabla de usos de suelo.
- b. Normatividad por zonificación.
- c. Fusión de dos o más predios.
- d. Coeficiente de ocupación de suelo (COS) y coeficiente de utilización de suelo (CUS).
- e. Altura máxima construida.
- f. Norma técnica complementaria por colonia.
  - \* Colonia arboledas.
  - \* Colonia álamos 2a. y 3a. sección.
  - \* Nuevos fraccionamientos.

Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de Monumentos Históricos y Barrios Tradicionales de la Ciudad de Santiago de Querétaro en su última actualización para la administración 2018 – 202, en su normatividad integra,

- a. Plano.
- b. Simbología.
- c. Tabla de Usos de Suelo.

### 3.2.3.3 Planes de desarrollo urbano en consulta

La Nueva Agenda Urbana es una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para una amplia gama de actores (estados, líderes urbanos y regionales, donantes, programas de las Naciones Unidas, academia, la sociedad civil, entre otros) para los próximos 20 años.

La Nueva Agenda Urbana se aprobó 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. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo (ONU HABITAT, 2017).

La planeación es indispensable para diseñar y construir una ciudad incluyente, sostenible y próspera. Esto es especialmente importante para Querétaro, una urbe dinámica y en constante crecimiento, que se acerca al quinto centenario de su fundación con una agenda de retos importantes. Retos que se deben atender cuanto antes. Bajo esta premisa el Presidente Municipal del periodo 2015 – 2018 enunció que el Municipio de Querétaro se debe aliar con las mejores instituciones expertas en materia de urbanismo, para servir mejor a los ciudadanos. El municipio de Querétaro, el Instituto Municipal de Planeación y ONU-Habitat suscribieron un Acuerdo de Cooperación Técnica Internacional; un acuerdo sin precedentes que amplió la proyección internacional de nuestro municipio y le dio un sustento institucional sólido a la Estrategia de Territorialización del Índice de la Prosperidad Urbana, creando Q500 en Querétaro (IMPLAN Querétaro, 2018)

El Q500 es plan vanguardista y con perspectiva metropolitana, diseñado mano a mano con los ciudadanos para cumplir la meta de atender treinta problemáticas determinantes para el futuro de nuestra ciudad, estructurando la actuación en torno a cinco ejes (IMPLAN Querétaro, 2018, pág. 188):

1. El eje urbano.
2. El eje ambiental.
3. El eje social.
4. El eje económico.
5. El eje de gobernanza.

De las iniciativas más relevantes para el eje social, establece,

“1.2 Transporte regional intermodal.

2.2 Coordinación, monitoreo y vigilancia permanente en el ordenamiento territorial.

2.3 Sistema para la gestión social del suelo.

3.1 subcentros urbanos conectados.

3.2 Densidad intraurbana.

3.3 Red urbana de espacios públicos y equipamientos”

De las iniciativas más relevantes para el eje ambiental, establece,

5.1 Contención y control de la expansión urbana.

5.3 Protección y restauración de las zonas que proveen servicios ambientales.

De las iniciativas más relevantes para el eje social, establece,

8.2 Instrumentos de impulso a la vivienda sostenible



De las iniciativas más relevantes para el eje económico, establece,

12.6 Áreas patrimoniales, culturales y ambientales integradas al desarrollo sostenible.

13.2 Suelo y facilidades para el desarrollo rural.

14.3 Uso eficiente de los recursos.

De las iniciativas más relevantes para el eje de gobernanza, establece,

15.1 Asegurar la sostenibilidad, continuidad e implementación del Q500.

15.2 Fortalecer las capacidades institucionales para desarrollo urbano y protección ambiental.

15.3 Estructurar y ampliar el alcance de las acciones de regularización de los asentamientos irregulares y en zonas de riesgo.

16.1 Aumentar los mecanismos de financiación para la implementación del Q500.

16.3 Incrementar recaudación de impuestos directos municipales.

17.1 Impulsar educación ciudadana para la gobernanza.

19.1 Crear las entidades para la coordinación metropolitana.

Este es un esfuerzo histórico para el Municipio de Querétaro y un parteaguas en el diseño humano e incluyente de la ciudad. Además, gracias a Q500, el municipio de Querétaro se convertirá en una de las primeras ciudades del mundo en implementar la Nueva Agenda mencionada, el documento internacional más importante en materia de planeación urbana (IMPLAN Querétaro, 2018).

### 3.2.4 Síntesis del análisis de los instrumentos de captura de plusvalía en el municipio de Querétaro

De acuerdo con los puntos anteriores, se puede confirmar, que los principales instrumentos de captura de plusvalías en el municipio de Querétaro son: las Contribuciones por Mejoras, las Transferencias de Derechos de Desarrollo y los Incrementos por Coeficientes de Utilización (ICUS e ICUS).

1. La Contribución de Mejoras: De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda en su Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior, establece que,

“Es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública” (Comisión Nacional de Vivienda , 2007).

Estas se contemplan en el Código Fiscal de la Federación artículo 2do sección III, en la Ley de Ingresos del Municipal de Querétaro, en el Título Segundo: “De los impuestos, contribuciones de mejora, derechos productos y aprovechamientos”, en la Sección Segunda, Artículo 22 en donde aparece como contribuciones especiales por obras públicas.

2. Transferencia de Derechos de Desarrollo: De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda en su Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior, establece que,

“Es la capacidad de transmitir los derechos de desarrollo asignados por un plan o programa de desarrollo urbano zona emisora, que por sus

características físicas, históricas o ambientales no puede usar su potencial, a otro diferente ubicado en una zona receptora” (Comisión Nacional de Vivienda , 2007).

. Tiene su fundamentación en la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y Estas se establecen en el Artículo 26, Capítulo XXI, Punto 1 (Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 2018).

3. Incrementos en el Coeficiente de Utilización y Ocupación del Suelo (ICUS) y (ICOS): De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda en su Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior, establece que,

“Es un instrumento fiscal que busca obtener un pago o contribución a cambio de un incremento en la intensidad de construcción. Este instrumento está directamente vinculado a la planeación urbana y se precisa a través de la zonificación y normatividad urbana” (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, pág. 48).

Los planes parciales de desarrollo urbano del 2018 – 2021 del municipio de Querétaro, incluyen la venta de derechos de desarrollo para toda la ciudad por medio del Incremento del coeficiente de utilización del suelo (ICUS) y del incremento al Coeficiente de ocupación del suelo (ICOS), presentando en las matrices de normas de control de la construcción y edificación los coeficientes básicos y su incremento máximo. El incremento está sujeto a un pago por metro cuadrado de construcción establecido en la Ley de ingresos, fijado para el 2019 calculando el Importe a pagar mediante las siguientes formulas,

a. COS

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

Donde,

COSp = Coeficiente de Ocupación de Suelo pretendido, en veces la superficie del terreno.

COSb = Coeficiente de Ocupación de Suelo base del uso de suelo asignado al predio de acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

MT = Metros cuadrados totales del predio.

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

UMA = Unidad de Medida y Actualización.

F = Factor de cobro de conformidad con el escalafón que corresponda, de acuerdo con el Coeficiente de Ocupación de Suelo pretendido medido en veces la superficie del terreno.

b. CUS:

$$Monto = \left[ [(CUS_p) - (CUS_b)]x[ST] \right]$$

Donde,

CUSp = Coeficiente de Utilización del Suelo pretendido medido en veces la superficie del terreno.

CUSb=Coeficiente de Utilización del Suelo asignado al uso de suelo específico en el que se ubica el predio, medido en veces la superficie del terreno.

ST= Superficie total del terreno en metros cuadrados

F= Factor de cobro de conformidad con el escalafón que corresponda, de acuerdo con el Coeficiente de Utilización de Suelo pretendido medida en veces la superficie del terreno.

Este sistema de venta de derechos es muy parecido al sistema brasileño de Outorga Onerosa do Direito de Construir, el cual permite o más bien obliga, a todos los municipios a cobrar los coeficientes mayores a 1 (Smolka, 2013), aunque el sistema planteado en el municipio de Querétaro es mucho más generoso.

Zonificación Secundaria	Densidad (hab/ha)	Vivienda/Ha	Lote min (m2)	Frente min (mts)	COS	CUS	Altura Máxima permitida			Restricciones (mts)			Restricción de construcción frente a Vialidad Regional (mts)
							Niv	Mts	*F	*L	*P		
H 0.5	Habitacional hasta 50 hab/ha	50	10	720	20	0.4	4.2	3'	10.5	5	3	3	s/r
H 1	Habitacional hasta 100 hab/ha	100	20	360	15	0.5	1.5	3	10.5	5	s/r	3	5
H 2	Habitacional hasta 200 hab/ha	200	40	180	9	0.6	1.8	3	10.5	3	s/r	3	5
H 3	Habitacional hasta 300 hab/ha	300	60	120	6	0.6	2.4	4	14	2	s/r	2	5
H 4	Habitacional hasta 400 hab/ha	400	80	105**	6	0.75	3	4	14	2	s/r	2	5
H 5	Habitacional hasta 500 hab/ha	500	100	135*	9	0.5	3	6	21	2	s/r	2	5
H 6	Habitacional hasta 600 hab/ha	600	120	135*	9	0.4	3.2	8	28	2	s/r	s/r	5
H2S	Habitacional hasta 200 hab/ha/servicios	200	40	135	9	0.6	1.8	3	10.5	5	s/r	s/r	5
H4S	Habitacional 400 hab/ha/servicios	400	60	90	6	0.75	3	4	14	5	s/r	s/r	5
HRCS	Habitacional Rural con comercio y servicios	100	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	s/r	s/r	s/r	5
THE	Turístico Hoteleño Extensivo	n/a	n/a	n/a	n/a	0.4	5	12.5	43.8	s/r	s/r	s/r	s/r
CS	Comercio y Servicios	Hasta 600	120	135*	9	0.6	3.6	6	21	2	s/r	s/r	s/r
SU	Sub centro Urbano	Hasta 400	80	90	6	0.6	3.6	6	21	2	s/r	2	s/r
CoU	Corredor Urbano	De acuerdo a la zona secundaria donde se ubiquen los predios zonificados como CoU											
CB	Centro de Barrio	Hasta 200	40	135	9	0.6	1.8	3	10.5	3	s/r	3	s/r

\* Lote Duplex  
 \*\* Para vivienda de interés social 90mts

Figura 11. Normatividad por zonificación (Desarrollo Urbano, 2018).

A partir del análisis del diseño del instrumento, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos, Código Urbano del Estado de

Querétaro, el Plan de Desarrollo Municipal, y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Desarrollo aprobados para el periodo 2018 - 2021, se han detectado los siguientes problemas en su diseño:

1. Los ingresos obtenidos por medio del ICOS e ICUS, no están etiquetados para proyectos o áreas particulares. La Ley de Ingresos no establece un rubro, proyecto o zona al que deberán aplicarse los recursos recibidos por estos incrementos. El cobro de estos constituye prácticamente una contribución por mejora, por tanto, pueden estar etiquetados o ir a los ingresos generales, pero estas contribuciones pueden tener un mayor impacto si los ingresos se invierten en el desarrollo urbano.

2. Los ingresos obtenidos por medio de derechos de desarrollo adicionales no tiene relación con el valor del suelo por lo que no constituye una captura de plusvalía, y deriva a ingresos simbólicos. En los sistemas brasileños, los derechos de desarrollo se cobran como una proporción del valor catastral, y en el caso de las CEPAC's, que son los derechos de desarrollo para áreas especiales en donde se desarrollan proyectos estratégicos, como una subasta pública en donde los desarrolladores compiten por los derechos adicionales. El precio mínimo por CEPAC's, que por lo general es equivalente a un metro cuadrado de construcción ha alcanzado entre los 100 y los 1,200 dólares (Soto, 2017).

3. El COS y CUS interactúan con zonas especiales e instrumentos, que permiten un ligero aumento que no se establece en las normas de control de la urbanización y edificación. Cuando las áreas urbanas con ICUS se les sobrepone una Área Receptora de Derechos de Desarrollo se puede incrementar su coeficiente en un 30% y cuando se le sobrepone un polígono de intervención urbana especial, este puede incrementar en un 50% (Soto, 2017).

4. El COS conectar factores muy altos y el CUS concentra en algunos casos valores excesivos; sin una aparente justificación técnica del entorno urbano o la capacidad de las infraestructuras de absorber el crecimiento.

#### A. Transferencia de Derechos de Desarrollo

La transferencia de derechos de desarrollo se divide en dos partes,

- I. Venta de derechos de desarrollo.
- II. Pago de derechos a los propietarios de los predios receptores.

Los propietarios podrán hacerse acreedores a los derechos adicionales, una vez realizado y presentado un estudio de impacto, así como hacer el pago correspondiente de ICUS y de transferencia de derechos de desarrollo. Mientras que los propietarios que quieran recibir recursos por este concepto, deberán comprobar su estatus de protección y registrarse en el programa, el propietario solo será acreedor a los metros cuadrados que resulten de la CUS básico y la diferencia de los metros cuadrados que ya se encuentran construidos, así el gobierno, por medio de la secretaria de obras públicas asigna estos recursos a proyectos de rehabilitación y a una pequeña remuneración al propietario, que bien, la llamaremos contribución (Soto, 2017).

Algunos de los problemas identificados en el diseño de la transferencia de derechos de desarrollo son,

1. Los precios metro cuadrado como una cuota fija, no tiene relación con el valor real del suelo, de la misma manera que el ICUS, por tanto, demerita su aplicación como instrumento para la captura de plusvalías.

2. Reconoce derechos de desarrollo a zonas en condiciones particulares, como un edificio con valor histórico o una zona con protección natural, por tanto dichas condiciones, no los hacen acreedores a dichos derechos. Algunos expertos consideran que reconocer los derechos de desarrollo puede convertirse algo contradictorio, ya que implica un reconocimiento de los derechos ya adquiridos.

3. No existe relación entre los derechos de desarrollo disponibles en zonas con impacto generador a zonas con impacto receptor. Las áreas receptoras exceden a los derechos de desarrollo que pueden adquirir los predios generadores, por lo que la utilidad generada puede emplearse en proyectos con objetivos diferentes a la conservación de los inmuebles.

4. No se realiza el intercambio entre los propietarios generador y propietario receptor, por tanto delimita la fijación de precios de mercado. Un intercambio entre privados mediante la supervisión del gobierno, de generaría mejores resultados para la conservación predios en condiciones especiales.

5. Existe escasos de incentivos para que los predios generadores participen en la implementación del instrumento, debido a que económicamente, la retribución es mínima y las modificaciones que se permiten realizar a los inmuebles son restringidas.

Algunos de los aciertos identificados en el diseño de la transferencia de derechos de desarrollo son,

1. La generación de recursos por los predios receptores, son destinados a fondos específicos,



reinvertir en el desarrollo urbano. los ingresos que se reciban por medio de este instrumento según el Código Urbano del Estado de Querétaro en su Título Primero: “De las Autoridades y su Competencia”, Capítulo Tercero: “De los Programas Municipales de Desarrollo Urbano” (Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, 2012), dichos ingresos deberán ser aplicados exclusivamente a,

- I. Renovación Urbana
- II. Conservación y Ampliación de Espacios Públicos
- III. Conservación del Patrimonio Cultural Arquitectónico
- IV. Equipamiento en Materia de Protección Civil

#### B. Polígonos de Actuación

Son áreas especiales dentro de la ciudad, sujetas a normatividad con aprobación del Ayuntamiento para los cambios de usos de suelo.

Algunos de los problemas identificados en el diseño de los polígonos de actuación son,

1. No se establecen criterios de recuperación de plusvalías o autofinanciamiento, para los proyectos que se desarrollen dentro de las estas, representando un desaprovechamiento ya que estas áreas son de gran potencial y pueden ser muy beneficiosas para los desarrolladores. Una alternativa sería implementar un sistema como el de CEPACs de Brasil, subastando derechos de desarrollo en áreas estratégicas y reinvertiendo recursos en la misma área, lo cual podría resultar con un beneficio considerable, para los desarrolladores, así como para el ayuntamiento. Otra alternativa sería implementar un sistema como el colombiano en donde el estado es acreedor del 30% al

50% de las plusvalías que generen los nuevos derechos de desarrollo que pueden ser pagados en dinero o en especie (Soto, 2017).

2. Los Polígonos de Actuación abarcan grandes áreas de la ciudad, lo que hace difícil su gestión.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## 4. Resultados y reflexión

### 4.1 Análisis de las encuestas

Como se explicó en la sección de metodología, el cuestionario que se aplicó a los encuestados se enfoca en tres instrumentos de captura de plusvalía identificados en el municipio de Querétaro:

1. Contribución por mejoras
2. Transferencia de derechos de desarrollo (TDD)

Las preguntas del cuestionario mostrado en el Anexo 1, giran en torno al diseño e implementación de estos instrumentos en el caso concreto del municipio de Querétaro, así como una reflexión sobre posibles medidas para su diseño e implementación. Las preguntas se agrupan en cuatro categorías:

- a. Captura de plusvalías
- b. Contribuciones por mejoras
- c. Instrumentos de venta de derechos de desarrollo
- d. Relación entre los instrumentos de captura de plusvalía y los instrumentos de planeación

Los encuestados fueron seleccionados de acuerdo con las siguientes categorías:

- I. Consultores
- II. Académicos
- III. Miembros de asociaciones de vecinos
- IV. Colegio profesionales
- V. Servidores públicos / Actores dentro de actualización de los planes

En total se lograron 6 encuestas de personas con estos perfiles, mismos que se mencionan enseguida en el orden en que fueron encuestados.

1. Urbanista Carlos Alberto Nava / Espacio Proyecto urbano  
Consultor
2. Arq. Oscar Granados Alvarez / COPLADEM  
Servidor Público municipal
3. MC. Victor Hugo Colorado Reyes / HBG Corp  
Colegiado Colegio de Urbanistas de la Ciudad de México
4. MC. Antonio Alfonso Barreda Luna / Director Tesis  
Investigación Posgrado Ingeniería UAQ
5. Dr. Ignacio Kunz Bolaños / UNAM  
Actor para la actualización de planes del Estado de Querétaro
6. Daniel Ramirez / CUSHMAN & WAKEFIELD  
Consejero Vecinal Milenio 3ª Sección

Las encuestas se llevaron a cabo entre septiembre del 2019 y enero del 2020 presencial y por medios electrónicos. Las transcripciones de estas se encuentran en el Anexo 2, considerando que las opiniones y respuestas son de carácter personal, sin representar posturas institucionales o similares.

Cabe destacar que se tuvo como limitante la respuesta de profesionales con conocimiento en el tema ya que el grupo es limitado y su disposición a aportar a dicha investigación era compleja por motivos personales.

#### 4.1.1 Captura de plusvalías

La mayor parte de los encuestados tiene una opinión positiva de las capturas de plusvalías pues al presentarles la definición de Smolka (2013), que establece que la captura de plusvalías “ es la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o

ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo”, se mostraron de acuerdo aunque en algunos casos con algunos matices. Estos matices se pueden agrupar en tres grupos:

1. Quienes piensan que la función principal de la plusvalía debe de ser el financiamiento de desarrollo urbano (encuesta 1, 2, 3, 4, 5).

2. Quienes piensan que debe solventar los impactos urbanos de los desarrollos y rehabilitar la deficiencia en infraestructuras (encuesta 1, 2, 3, 4, 5, 6).

3. Quienes creen que deben contribuir significativamente a la equidad de las ciudades (encuesta 1, 2, 3, 4, 5).

Un aspecto importante es que existen ciertas diferencias entre los encuestados en cuanto a sus consideraciones sobre cómo clasificar los instrumentos dentro de las capturas de plusvalía.

Para la contribución por mejoras, el Urb. Carlos Nava (encuesta 1) considera que no constituye una captura de plusvalía puesto que el valor aún no se ha generado y los propietarios serán los beneficiados de su propia inversión. De igual manera la transferencia de derechos de desarrollo constituye un intercambio por lo menos en su concepción original, de derechos de desarrollo entre privados, por lo que tampoco puede atribuírsele esta clasificación. Considera que el ICUS es el instrumento que tiene mayor potencial para convertirse en una captura, puesto que, estaría capturando de forma anticipada el valor futuro de las edificaciones construidas con el incremento de derechos de desarrollo, sin embargo, de la manera que se está aplicando actualmente en el municipio de Querétaro con cobros por metro cuadrado completamente desvinculados del valor del suelo, se ha alejado aún más de esta definición. Por lo que concluye que ninguno de estos instrumentos constituye una captura de plusvalías, ya que en el mejor de los casos, están tratando de capturar unas plusvalías que aún no existen. Además, agrega, que una definición

como la que se ha aplicado en otros países, como España o Brasil, y que recientemente se intentó incorporar a un artículo de la Constitución Política de la Ciudad de México, es mucho más clara, ya que la captura de plusvalías se hace por medio de un Impuesto al momento de la compraventa, de tal manera que se vuelve un Impuesto sobre valor real.

El Arq. Oscar Granados (encuesta 2), considera, que la Contribución por mejoras es el único instrumento que puede considerarse una captura de plusvalías, puesto que el propietario del suelo es de manera proporcional al incremento derivado de las obras, beneficiado directamente, por tanto deberá pagar un porcentaje sobre este beneficio. Mientras que las transferencias de derechos de desarrollo, no lo considera, por tener una naturaleza jurídica distinta, puesto que el mecanismo de implementación de este es a través del plan parcial y los otros instrumentos de planeación, en donde se determina un número determinado de metros cuadrados que se pueden construir de forma gratuita y un máximo de metros cuadrados a los que se puede acceder por medio del pago de los mismos, estos metros cuadrados son del estado y no del particular, el estado puede crear más metros cuadrados de construcción ya que se trata de la creación artificial de metros de construcción. Además de que el estado le da a el particular el derecho a construir mientras que lo pague, no es un derecho de propiedad y no es inherente al suelo.

El MC. Victor Colorado (encuesta 3), que ha participado en negociaciones relacionadas con estos instrumentos, ofrece algunas criticas en torno a la aplicación de estos instrumentos. Por un lado, el instrumento de contribución de mejoras es válido para cada inmueble en su entorno, dentro del polígono o radio de influencia. Sin embargo, en el caso de la transferencia o venta de derechos, desde un punto de vista personal, lo cataloga como un instrumento especulativo. Es necesario aclarar las tasas de recuperación y sobre todo que el valor de ciertos inmuebles limitados por su entorno artístico o histórico debe mantenerse en su sitio. Evitando a si la transferencia a otros polígonos en donde pretenden desarrollarse. Siendo estas

zonas atractivas por el potencial de su infraestructura y de sus actividades presentes o futuras dependiendo su localización y de su valor de suelo.

El MC. Antonio Barreda (encuesta 4) menciona que ambos cumplen, y que debido a que se trata de un contexto en específico el Municipio de Querétaro, debiera estar referido como mínimo, a dos elementos,

1. Tabla de valores.
2. Serie de ecuaciones.

Al partir de estos puntos, se podrían establecer estos tributos y derechos de desarrollo, con herramientas como mapas temáticos donde se puedan ubicar las zonas con mayor potencial de ser generadoras o receptoras.

En resumen, de los encuestados que respondieron puntualmente a la pregunta 2 del cuestionario, 5 de 6 consideran que la contribución de mejoras constituye una captura de plusvalías, 3 de 6 consideran lo mismo de la transferencia de derechos de desarrollo.

En el Tabla 9 se integra la respuesta a la pregunta ¿Cree usted que estos (Contribución de mejoras, transferencia de derechos de desarrollo, incremento al coeficiente de utilización) cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía?

Tabla 9. Respuesta a la pregunta ¿Cree usted que cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía? (Elaboración propia).

	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

Todos los encuestados coinciden en que los desarrolladores inmobiliarios deben contribuir a la ciudad de acuerdo con los impactos que generan, aunque algunos en contra y otros a favor de que contribuyan de acuerdo con los aumentos de valor derivados de los derechos de desarrollo. Algunos (encuesta 1, 6) consideran que los desarrolladores deben de contribuir más allá de la mitigación de los impactos urbanos del proyecto de acuerdo con la plusvalía, otros se enfocan en la mitigación de los daños o efectos de los incrementos de las densidades en zonas consolidadas (encuesta 2, 3, 4, 5). Tal es la postura del Arq. Oscar Granados (encuesta 2), que considera que los desarrolladores inmobiliarios que buscan una redensificación, idealmente deberían de adjudicar a polígonos específicos en donde se adecue y reconstruya toda la infraestructura para asumir los nuevos usos, y solo entonces permitir el desarrollo de los edificios, de lo contrario, la redensificación debe ser limitada e ir de la mano con proyecto de mejora para la colonia, con un cronograma claro para su aplicación y etiquetando los recursos que necesitara.

El MC. Antonio Barreda (encuesta 4), considera que los desarrolladores deben contribuir más allá de la mitigación de los impactos urbanos del proyecto y de acuerdo con la plusvalía. Un impacto urbano puede ser positivo si ya va diseñado con factibilidad sustentables, asumiendo que constantemente existirán impactos negativos, por lo que ambas situaciones deben estar previstas en los instrumentos.



Aunque todo esto va en contra del pensamiento general de la sociedad por percepción, asumiendo que la plusvalía es algo personal y se adquiere con la propiedad.

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), está de acuerdo en que los desarrolladores deben de contribuir a mitigar los efectos negativos en el lugar en donde se asientan, sin contribuir en porcentaje a la plusvalía generada, siendo los que se conviertan en propietarios de los inmuebles, los que aporten a la plusvalía.

Se puede concluir a las respuestas de los encuestados, que se tiene una opinión favorable sobre la necesidad de instrumentar mecanismos de plusvalías, en algunos casos no considerando a los instrumentos de contribución de mejoras, transferencias de derecho e incremento al coeficiente en su instrumentación actual en el municipio de Querétaro, como elementos de captura de plusvalías.

#### 4.1.2 Contribución por mejoras

Los encuestados en su mayoría estuvieron de acuerdo en que los propietarios o desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir a financiar las obras públicas que los benefician, sin embargo, algunos consideran que los propietarios deben de contribuir pero no por la totalidad de la mejora, ya que será de aprovechamiento de toda la población y no solamente de los propietarios de las obras adyacentes (encuesta 1, 2, 4, 6).

Daniel Ramirez (encuesta 6), argumenta que entre más se mejore el nivel de vida a través de un proyecto, la población estará más abierta o dispuesta a pagarla. Por ejemplificar lo anterior, hay mas posibilidad de que la sociedad pague una contribución por su banqueta y no por una autopista. Por otro lado el Urb. Carlos Alberto considera que contribuir por los incrementos de valor generado por las obras

públicas, debe recuperar el valor generado por los cambios de uso de suelo y los incrementos en los aprovechamientos (encuesta 1).

El MC. Victor Colorado (encuesta 3), considera que los propietarios no deberían de ser sujetos al pago por el incremento de valor generado por las obras, ya que se pagan los derechos de la propiedad conforme su valor y las obras no tienen tanto impacto en el valor del suelo como lo pueden tener el atractivo del lugar o la colonia, además de que una obra publica no garantiza un incremento en el valor del suelo, que puede incluso disminuir el valor actual.

Los encuestados en su mayoría consideran que las contribuciones de mejoras han resultado útiles y conocen algún caso de su implementación a nivel nacional, y para el caso del municipio de Querétaro, la inversión en infraestructura en los últimos 20 años ha sido mínima, siendo los proyectos ejecutados, financiados por el gobierno estatal, federal o bien prestamos, y no por alguna contribución especial. (encuesta 1, 2, 5).

Un aspecto interesante, es que las contribuciones han sido especialmente útiles en las urbanizaciones de origen informal, en donde han servido para amortiguar los déficits de la infraestructura y en donde los vecinos están más dispuestos a contribuir, aunque represente un gasto adicional a la inversión de su propiedad (encuesta 5).

Por naturaleza, la contribución de mejoras debe de,

- a. Financiar el costo de las obras publicas
- b. Financiar y contribuir de acuerdo con el incremento del valor de la propiedad.
- c. Contribuir de acuerdo con el incremento del valor de la propiedad

Algunos de los encuestados coinciden, que, los propietarios deben contribuir solamente de acuerdo con el costo de la obra y que el gobierno debe absorber por un porcentaje de esta, ya que la infraestructura será utilizada por toda la población y no únicamente por los propietarios o desarrolladores.

Desde la perspectiva del MC. Víctor Colorado, se considera que los propietarios no deben contribuir en ninguno de los tres puntos, ya que en el municipio de Querétaro las obras son insuficientes y necesarias. Es verdad que el valor de la propiedad incrementa, pero no beneficia al propietario de manera inmediata, solo aumenta el predial, por tanto, el municipio deberá administrar los recursos recaudados por el cobro del Impuesto predial y utilizarlos en bien de la ciudad, sin buscar cobrar otro Impuesto.

Algunos encuestados consideran que, el cobrar por obra y/o plusvalía generada es excesivo, ya que el desarrollo de una obra financiada parcialmente por los habitantes de una zona en específico generara un incremento en el valor de los bienes, así el grabar dicho incremento, generara un aumento en los precios de alquiler o venta, generando un acelerado proceso de exclusión social (encuesta 1, 6).

Deben identificarse los déficits en las infraestructuras de manera clara, identificar los proyectos para corregirlos y establecer plazos para la realización de estos, aunque debe mantenerse un instrumento flexible que permita responder a las necesidades cambiantes de la ciudad.

También es necesario identificar claramente, los sujetos a cobro, la base imponible (costo de la obra o plusvalía generada), y garantizar la participación ciudadana mediante consejos ciudadanos.

Este instrumento deberá manejarse con absoluta transparencia en todos los aspectos, tales como, la identificación de las necesidades en la ciudad, las obras a ejecutar, la adjudicación de las obras y la identificación de los sujetos a cobro.

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

##### 4.1.3.1 Transferencia de derechos de desarrollo

Los encuestados en su mayoría coinciden en que la transferencia de derechos de desarrollo ha tenido complicaciones en el caso del municipio de Querétaro, pero a su vez, que es un instrumento interesante, y con gran potencial. (encuesta 4, 5, 6). Identifican principalmente, las siguientes deficiencias en el instrumento,

- a. Está sobre regulado
- b. Contempla una intervención excesiva del gobierno en un acuerdo que debería ser entre privados
- c. Es complejo de aplicar, ya que exige demasiado a los compradores de derechos y se les da poco a los propietarios de inmuebles históricos.

Los casos de aplicación de los recursos obtenidos por este instrumento han sido muy pocos y han tenido poco impacto en el desarrollo urbano, impactando únicamente a bienes privados. La influencia en la percepción del instrumento por parte de los ciudadanos quizá surja por los beneficios obtenidos en pro de los particulares, sin existir un mecanismo de garantía al beneficio de la comunidad en conjunto, viéndose únicamente afectados por la construcción de edificios con coeficientes excesivos.

De acuerdo con el punto de vista del MC. Antonio Barreda (encuesta 4), en Brasil hay muchos ejemplos del beneficio para la comunidad, mientras que en

México hay lugares como Av. Reforma donde el valor del suelo se incrementó mucho y sólo beneficio a unos cuantos, por lo que deben ser implementados con mucho estudio. El incremento en el CUS sólo es de beneficio al propietario, sin que esto repercuta en el resto de la ciudad mediante justamente el monto de recuperación por la mejora.

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), establece que se debe implementar una política más robusta para la conservación del patrimonio, y que no dependa de la densificación o desarrollo de alguna zona, con la capacidad de subsidiarse directamente, de otro modo se crea incertidumbre y los edificios se siguen deteriorando.

Algunos encuestados consideran que el diseño del instrumento es adecuado en términos de conservación del patrimonio, teniendo el problema en la implementación (encuesta 2).

Todos coinciden en que la ICUS ha tenido más éxito a diferencia de los demás instrumentos mencionados, algunos consideran que las transferencias de derecho de desarrollo tienen una mayor potencialidad ya que logra preservar y desarrollar los bienes.

El Urb. Carlos Nava (encuesta 1) menciona que el principal enemigo de la conservación del patrimonio es el dinero. Los dueños de las casas antiguas por ejemplo, en zonas con importancia histórica, lamentan el que bienes aledaños a estas propiedades dispongan de algunos pisos en un inmueble y obtengan rentas mensuales importantes, a diferencia de los primeros que por el echo de catalogarse como histórico, les impide generar un ingreso similar, permitiendo así el deterioro del inmueble.

Por tanto habría que establecer montos y porcentajes mínimos para que realmente se asigne una cantidad razonable a la rehabilitación de los inmuebles catalogados como históricos, siendo esto, el principal objetivo de la transferencia.

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

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), menciona que el ICUS es el mejor instrumento, o bien, el que tiene más potencial en la transferencia de derechos de desarrollo, pero no se está implementando correctamente y que se está cobrando por debajo de la mesa.

#### 4.1.3.3 Venta de derechos de desarrollo

La manera de cobrar los derechos de desarrollo, en la opinión de los encuestados, coincide en que los derechos de desarrollo se deben de cobrar en base al valor de mercado o al valor de salida de cada metro cuadrado, dado que los precios fluctúan de un lugar a otro y pueden cambiar en cualquier momento, con la ventaja de adecuarse mejor al mercado inmobiliario mientras los valores catastrales pasan por procesos de actualización que son tardados, y resultan a veces de consideraciones políticas que los mantienen por debajo de los precios ofertados en el mercado (encuesta 3, 4, 5).

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), comento que para que no se pierda el sentido de plusvalías, tendría que tener como base su valor real, o plantearlo a través de subastas públicas. Esta ultima ha tenido una aplicación importante en Sao Paulo, en donde se han subastado CEPACs o certificados de derechos de desarrollo que equivalen a un metro cuadrado de construcción y se aplican en polígonos especiales de la ciudad. El MC. Antonio Barreda (encuesta 4), considera que para el caso de las transferencias de derechos, se necesita un estudio muy

detallado para crear los instrumentos, mismos que deben incluir tanto a la acción pública como del mercado.

Algunos no consideran que los valores de catastro representen los valores reales del suelo, otros que es la única forma de hacer aplicable el instrumento en un corto plazo para ligarlo al valor del suelo y aunque lo correcto es que se mantengan las tablas del suelo de catastro actualizadas como base fundamental, también se podrían generar valores unitarios especiales para la aplicación del instrumento como precios unitarios que estimen la capacidad de las infraestructuras, de acuerdo a dictámenes técnicos (encuesta 3, 4, 5).

Actualmente los desarrolladores inmobiliarios son el grupo más beneficiado por el ICUS. El Urb. Carlos Nava (encuesta 1) argumenta que los desarrolladores inmobiliarios están de acuerdo en pagar el ICUS, mientras que el Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5) sostiene que los desarrolladores aceptan un cobro insignificante, sobre lo que están generando en plusvalía. Por lo que, de vincular el precio de los derechos de desarrollo al valor del suelo, es probable que resulte en una oposición de los promotores.

El MC. Victor Colorado (encuesta 3), considera que la captura de plusvalías puede ser para los desarrolladores un beneficio muy grande, ya que, la apropiación injusta de plusvalía se traduce en una especulación en el precio del suelo. El propietario le imputa a su terreno las expectativas de desarrollo, si el terreno tuviera por ejemplo, cero desechos de desarrollo, el propietario no podría adjudicárselos.

Por otro lado, Daniel Ramirez, considera que inclusive aunque se tenga que pagar en mas de una ocasión, los desarrolladores inmobiliarios son los mas beneficiados, ya que son los que obtienen la ganancia de manera tangible, mientras que las asociaciones de vecinos la obtienen de manera intangible e incluso a veces no tienen participación en la ganancia (encuesta 6).

Los encuestados restantes opinan que los mayores beneficiados por la transferencia de derechos son las asociaciones de vecinos, ya que obtienen un pago superior por sus bienes así como los incrementos en el valor del entorno, lo que hace que repercuta en el valor del suelo (encuesta 2, 4, 5).

Un problema constante que presentan las asociaciones de vecinos es la falta de infraestructura para cubrir las necesidades de ciertas zonas de la ciudad, algunos encuestados consideran que en general la infraestructura es suficientes pero no se le da el debido uso por parte de los ciudadanos, teniendo un deterioro acelerado de la misma (encuesta 6). El Arq. Oscar Granados (encuesta 2), considera que es necesario crear una cultura del buen uso de la infraestructura para evitar el acelerado deterioro de esta, por tanto si no hay inversión en infraestructura, mucho menos habrá renovación.

En la pregunta 12, los recursos obtenidos a través de la captura de plusvalía por medio de la venta de derechos de desarrollo, los encuestados coinciden en que estos, deben implementarse en los rubros mencionados aunque consideran que algunos son más importantes que otros, por tanto deberían de atenderse de acuerdo con esto.

Tabla 10. Respuesta a la pregunta ¿ En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo? (Elaboración propia)

	Rehabilitación del patrimonio histórico.	En la protección y rehabilitación de la infraestructura urbana y la prestación de servicios urbanos.	En el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad.
Entrevista 1	Si	Si	Si
Entrevista 2	Si	Si	No
Entrevista 3	No	Si	No
Entrevista 4	No	Si	Si
Entrevista 5	Si	Si	Si
Entrevista 6	Si	Si	No



El Arq. Oscar Granados (encuesta 2), considera prioritario que los recursos se inviertan en infraestructura y áreas verdes, en proporción al crecimiento generado por los instrumentos, ya que al no hacerlo, se generan un déficit de la infraestructura, aumentando por ejemplo, la contaminación. Daniel Ramirez (encuesta 6) igualmente considera que los dos primeros son los de mayor importancia, por su impacto en el costo-beneficio.

El Urb. Carlos Nava (encuesta 1), considera que se debería de invertir en los rubros mencionados recomendando adiconanar el desarrollo del espacio público. También el Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), considera que todos los rubros son importantes, pero existen deficiencias en los mismos, así como escasas en los recursos otorgados a los mismos. Considera el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad, como el rubro con mayor potencial, aunque el municipio se vería truncado ya que los programas para la vivienda de interés social son facultad del Gobierno Federal.

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), considera que restringir los derechos de desarrollo es esencial para hacer una captura efectiva y no terminar con una captación residual. Además, considera que la transferencia de derechos debe volver a su concepto original y volverse un acuerdo entre privados, permitiendo que la transferencia se haga entre ellos, ya que el gobierno ha jugado un papel patrimonialista sin permitir que sean los privados los que hagan dichas transacciones.

El MC Víctor Colorado (encuesta 3), establece que en cada instrumento tiene un propósito, para el caso del ICUS, su objetivo primordial debe ser la renovación de infraestructura y movilidad, mientras que la transferencia de derechos de desarrollo, su objetivo principal es la rehabilitación del patrimonio histórico y las áreas verdes.

Menciona que es importantes dejar claro que el derecho de edificación es propiedad del estado y no del particular, para que no exista una vía jurisdiccional de reclamación como el juicio de amparo. Adicional, es necesario que se trabaje en un cambio de mentalidad administrativa, atendiendo el problema de litigiosidad que obstaculiza por la vía judicial mediante juicios de amparo, su instrumentación por razones de proporcionalidad y equidad en el cobro de este a los ciudadanos.

Daniel Ramirez (encuesta 6) argumenta que tasar una tarifa única solo beneficia a las zonas más ricas, volviéndose estas propensas a presentar excedentes de derechos de desarrollo, teniendo como resultado un efecto regresivo, atribuido a un problema en la implementación.

El MC. Antonio Barreda (encuesta 04) considera que se debería de diseñar un instrumento a través de instituciones capaces de involucrar a la mayoría de los actores que construyan y ayuden a ejecutar proyectos de ciudad. Si no existe esta mayoría es común que nunca se llegue a acuerdos sobre la valoración de los derechos de desarrollo.

El MC. Victor Colorado (encuesta 3) menciona algunas recomendaciones para la aplicación de instrumentos a través de las administraciones municipales,

- a. El cobro de los instrumentos se puede aplicar de manera concreta en conjunto a las licencias de construcción, multiplicando el precio unitario por los metros de construcción.
- b. Establecer que un porcentaje se destine al propietario, otro porcentaje a la imagen urbana de zonas históricas y otro porcentaje para la infraestructura. Lo cual permitirá establecer porcentajes y montos mínimos para que realmente se vayan a una cantidad considerable a la rehabilitación.

Concluye mencionando que la correcta administración de los instrumentos es sumamente importante, promoviendo la transparencia de los recursos e incentivar la participación ciudadana para la implementación de los recursos generados. Además considera importante que los recursos sean destinados a un fideicomiso bajo un consejo ciudadano

El Dr. Ignacio Kunz (encuesta 5), argumenta que el factor de mayor importancia para el buen funcionamiento de la política es la especulación, siendo necesario hacer frente y desincentivar los baldíos urbanos a través de una política tributaria, implementando Impuestos de plusvalías o translación de dominios, así como incrementos progresivos en el predial de baldíos. Sin esto, la política implantada, se tornará en fracaso.

#### 4.1.4 Instrumentación de la captura de plusvalías

Los encuestados en su mayoría consideran necesario que las áreas de aplicación de los instrumentos, tales como la transferencia de derechos y el ICUS, estén determinados en los instrumentos de planeación (encuesta 4, 5, 6).

El MC. Antonio Barreda (encuesta 4) considera que la especificación de los proyectos o programas con aplicación de recursos obtenidos por los instrumentos, no solo deben señalarse en planes parciales, sino que deberían ser de carácter público, con cronogramas, análisis técnicos reales y vigilancia ciudadana.

El MC. Victor Colorado (encuesta 3) coincide en que los proyectos se deben mencionar en los instrumentos de planeación general, sin estar sujetos solo a los planes parciales, y deben ser flexibles para adaptarse a las necesidades de la ciudad.

Actualizar todos los instrumentos de planeación al mismo tiempo es uno de los principales causantes de problemas para la correcta integración de estos.

#### 4.1.5 Síntesis del análisis de las encuestas

En base a las encuestas realizadas, como base representativa al conocimiento y experiencia del tema, se conformó una síntesis de las respuestas y opiniones en una segunda encuesta Anexo 2, enfocándola a personas con poca o nula experiencia en el tema, que mayor mente implica a ciudadanos del municipio de Querétaro o de algunas otras localidades como Ciudad de México, San Juan del Río, Colón, Amealco, Tequisquiapan, San Miguel de Allende. Se obtuvieron 52 entrevistas representando un 100% del universo para las siguientes respuestas.

##### 1. Captura de plusvalía

Los encuestados consideran que tanto propietarios y desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir en función de los beneficios generados,

- a) Los propietarios, 44.23% (23 encuestados).
- b) Los desarrolladores inmobiliarios, 55.77% (29 encuestados).

y que deben de contribuir en base al valor real del suelo,

- a) El valor real del suelo, 86.54% (45 encuestados).
- b) El valor del proyecto, 13.46% (7 encuestados).

Sin embargo, existen diferentes puntos de vista para la forma en que se deben implementar los recursos,

a) Destinarse primariamente a la zona donde se generan para compensar los impactos de densificación y habilitar la infraestructura para usos intensivos, 53.85% (28 encuestados).

b) Destinarse en las zonas vulnerables del municipio, 46.15% (24 encuestados).

Los encuestados coinciden en que, las políticas se han estructurado con un mayor enfoque hacia el sentido de la mitigación y compensación de los impactos a las zonas que se están densificando y han sido justamente las asociaciones de vecinos los de mayor influencia el establecer políticas.

a) Zonas en densificación, 78.85% (41 encuestados).

b) Zonas con valor cultural o natural, 21.15% (11 encuestados).

Por tanto, los cobros por los derechos se han establecido en términos de esta mitigación y no en términos de una captura de plusvalía, por lo que hasta hoy el cobro por los derechos se mantiene bajo y desvinculado del valor del suelo.

En su mayoría, consideran que lo justo es pagar en base al valor real del suelo, se percibe al gobierno en cobros insignificantes por políticas de conveniencia. Además, las políticas impulsadas por el gobierno federal para la creación de ciudades compactas, con el compromiso de cubrir las necesidades de movilidad y conectividad para una ciudad en constante crecimiento como Querétaro, requiere de incentivos para su densificación, subiendo la necesidad de competir con los municipios colindantes.

## 2. Venta de Derechos de Desarrollo

Los encuestados consideran que para mejorar los instrumentos de venta de derechos de desarrollo ICUS y TDD, se debe considerar,

- a) Simplicidad y transparencia en los instrumentos, 100% (52 encuestados).
- b) Basar el cobro en función del valor del suelo, por tanto como regulación a los instrumentos y generar un cobro equitativo, deberán tratarse como contribuciones unificando a un solo instrumento a la Transferencia de Derechos de Desarrollo e ICUS, 92.31% (48 encuestados).
- c) Cobrar los instrumentos de acuerdo con las tablas de valor real del suelo, en una aproximación al valor del suelo del mercado, 96.15% (50 encuestados).
- d) Aportar en mayor proporción de los recursos obtenidos por el ICUS, a el área generadora por generar beneficio a las zonas vulnerables, 67.31% (35 encuestados).
- e) Impulsar la creación de un sistema de que regule y controle los Derechos de Desarrollos, 92.31% (48 encuestados).
- f) Establecer que los derechos de desarrollo vertical son colectivos y no necesariamente inherentes al suelo, 15.38% (8 encuestados).
- g) Rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos generados en cada uno de los instrumentos, y dar seguimiento al cumplimiento efectivo de los objetivos como el desarrollo de infraestructura, transporte y vialidades, y la conservación del patrimonio histórico y natural, 100% (52 encuestados).

### 3. Aplicación de los instrumentos en la planeación urbana

La transferencia de derechos es un instrumento que se puede emplear como herramienta para reducir la densificación de la ciudad y a su vez para la conservación de su patrimonio, siempre y cuando se considere que,

- a. Que lo recaudado a través del ICUS, no se destine totalmente a las áreas generadoras ya que se podría crear un efecto regresivo en la política que lo fundamenta 82.69% (43 entrevistados).
- b. Los municipios contribuyan en el desarrollo de los municipios periféricos 17.31% (9 entrevistados).

## 5. Conclusiones

En el municipio de Querétaro la necesidad de implementar instrumentos para la captura de plusvalías se deriva de la densificación ocurrida en el mismo.

El fenómeno de la verticalización está abriendo paso a la implementación de la Transferencia de Derechos de Desarrollo, atendiendo a la densificación bajo la condición de un pago por derechos de desarrollo, en base en valores catastrales. Sin embargo, hace falta una implementación política para aplicar formalmente el instrumento.

Sin embargo, aunque no se ha implementado formalmente, se puede observar su potencial como generador potencial de ingresos para invertir en el desarrollo urbano del municipio de Querétaro.

En cuanto a la contribución por mejoras de obra pública, es un instrumento que se aplicó que ahora se encuentra en reglamentado pero no se ha utilizado como tal

Como se describe el en el problema del presente trabajo de investigación, México ha tenido un creciente exponencial y de alto riesgo en su nivel de endeudamiento, limitando el presupuesto destinado a administraciones futuras, afectando el suministro de bienes y servicios públicos que demanden los mexicanos (Gómez, 2015). Por tanto concluimos que la limitación en el presupuesto se debe a una mala implementación para los instrumentos analizados e inclusive la nula implementación.

## 1. Contribución por mejoras.

Los problemas detectados principalmente en el diseño de la contribución por mejoras son,

- a. Los polígonos de actuación deben incluirse en los planes parciales, volviéndolos complejos para la aplicación formal de los instrumentos.
- b. Clarificar el concepto de los instrumentos como incremento en el valor del suelo en base a una tabla de valores reales del mismo, afectados por la ejecución de una obra. Así como el sujeto a cobro y la base imponible.
- c. Flexibilizar el instrumento para que se cobre únicamente el costo de la obra y el costo de la obra más la plusvalía.

Los problemas detectados principalmente en la implementación de la contribución por mejoras son,

- a. Los Propietarios al ser sujetos a cobro, tendrán la facultad de decidir sobre las obras de mejora, complicando la implementación de una política de contribución, ocurriendo lo contrario, si existe una clarificación por parte del ayuntamiento sobre los recursos implantados y los beneficios generados.
- b. Los ciudadanos consideran que producto de los impuestos ya existentes, las mejoras deberían aplicarse a partir de estos o bien de los desarrolladores quienes reciben la contribución en primera instancia a partir de la propiedad de un tercero. Esto se debe a la desconfianza generada hacia las administraciones o bien a las especulaciones existentes.



La mayor ventaja en la implementación de la contribución por mejoras es su flexibilidad en el financiamiento de proyectos rápida y eficazmente.

## 2. Transferencia de derechos.

Se aplica actualmente para la densificación vertical y anteriormente para la conservación de inmuebles históricos y áreas verdes.

Los problemas detectados principalmente en el diseño de la transferencia de derechos son,

- a. El beneficio principalmente es para los privados, ya que el propietario podrá construir por encima de los coeficientes que enmarcan los Planes Parciales de Desarrollo. Mientras que el generador no recibe algún beneficio como la renovación de su infraestructura ya que el mismo Plan de Desarrollo lo limita.

Los problemas detectados principalmente en la implementación de la transferencia de derechos son,

- a. Mala implementación del instrumento por parte de las transacciones realizadas entre el privado y el estado.
- b. Ineficiencia por parte del estado en el control de la construcción de edificios por encima de los coeficientes establecidos en la Ley, sin contribuir de acuerdo con lo establecido.

La mayor ventaja en la implementación de la transferencia de derechos es la facilidad para controlar y administrar los recursos, siempre y cuando exista una dependencia que conlleve dicho control y administración. Y así lograr una aplicación de las contribuciones generadas a proyectos específicos.

3. Incremento por coeficientes de utilización y ocupación de suelo (ICUS) (ICOS).

Se incluyen en los Planes Parciales de Desarrollo del municipio de Querétaro.

Los problemas detectados principalmente en el diseño del Incremento por coeficientes de utilización y ocupación de suelo son,

- a. Esta desvinculado de los valores del uso del suelo.
- b. No presentan un criterio claro en los Planes Parciales de Desarrollo con variaciones excesivas en algunos casos.

Los problemas detectados principalmente en la implementación del Incremento por coeficientes de utilización y ocupación de suelo son,

- a. Su implementación se realiza indiferente a lo que rige la Ley.

La mayor ventaja en la implementación la implementación del Incremento por coeficientes de utilización y ocupación de suelo es la oportunidad de obtener contribuciones en toda la ciudad, siempre y cuando se reinviertan las contribuciones generadas, de acuerdo con ejes de desarrollo urbano para la integración eficaz de la ciudad, como lo enmarca por ejemplo el Plan de Desarrollo Q500.

Se concluye que debido a la nula aplicación como instrumentos para la recuperación de plusvalía, el impacto en el financiamiento del municipio de Querétaro a través de las contribuciones es mínimo o bien beneficiando puntualmente a algunos objetos generadores.

La estructura en la Ley de dichos instrumentos sigue la formulación de instrumentos aplicados con algunas variantes a conveniencia, como en la Ciudad de México, Guadalajara por ejemplificar algunos, pero su nula aplicación como instrumentos, genera una regresión en la captura de recursos.

De acuerdo con el crecimiento constante en la ciudad, los instrumentos como tal concentran potencial para generar una fuente adicional de ingresos y a través de estos poder financiar el desarrollo integral del municipio de Querétaro, e inclusive lo los colindantes, en un efecto de expansión.

Trasladado dicho potencial a la sociedad, esta se percibe dispuesta a generar un beneficio partiendo del privado a la comunidad, responsabilizándose de la base imponible, a cambio de la mejora de la infraestructura y la atención de las necesidades que demande, añadiendo la transparencia de lo recaudado y el el cumplimiento de los objetivos planteados.

## 5.1 Recomendaciones

Para el municipio de Querétaro, respecto a la captura de plusvalías, es necesario implementar un marco normativo que permita la recuperación de plusvalías a través de la venta de derechos de desarrollo, enfatizando que estos no son inherentes al suelo de la propiedad privada y que su aprovechamiento es comunitario. Como caso de aplicación para la recuperación de plusvalía, los modelos legislativos de Colombia, mediante la Ley 388 de Colombia, con un enfoque para la recuperación de plusvalías en un 30% al 50% del valor que se genere de las acciones públicas o cambios de uso de suelo, beneficiando tanto a desarrolladores como a autoridades, logrando la recuperación de la inversión, a través de proyectos o donaciones (Rama Judicial, 2016).

1. Contribución por mejoras.

- a. Se tienen que implementar para proyectos específicos, que cubran necesidades prioritarias de la sociedad, evitando su implementación para atender a el déficit del desarrollo urbano.
  - b. Se consideran de importancia para financiar las necesidades dentro de los polígonos de actuación renovaciones urbanas obligatorias, no para dar mantenimiento a las construcciones históricas y naturales, así como la infraestructura para la movilidad masiva.
2. Transferencia de derechos.
- a. Capturar la transferencia de derechos y el ICUS por separado en base a las tablas de valores reales del suelo actualizados y fijados por catastro.
  - b. Designar la captura del ICUS para su reinversión en el mantenimiento a las construcciones históricas y naturales, así como la infraestructura para la movilidad masiva.
  - c. La transferencia de derechos podría utilizarse, para frenar los asentamientos irregulares, en pro de la conservación de las reservas naturales.
  - d. Se debe gravar dichos instrumentos como contribución de mejoras ya que de esta forma se determinarían por el valor real del suelo y no como un derecho que es inherente al suelo.
  - e. Distribuir las contribuciones generadas para evitar un efecto regresivo en las políticas implementadas, esto bajo el teorema de Pareto donde el 70% representa un 30%de un universo y viceversa, logrando un equilibrio en dicha distribución o bien una justa distribución de lo recaudado para su reinversión.
  - f. Clarificar y delinear los ejes sobre los que se actuara, de acuerdo con los ya establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano,

- i. Calidad de vida.
  - ii. Vivienda digna.
  - iii. Servicios de calidad.
  - iv. Optimización de vialidades.
  - v. Ofertas de empleo suficientes.
- g. Incentivar el desarrollo de los municipios periféricos para generar un crecimiento conjunto, estandarizando la implementación de los instrumentos.
3. Valoración de los derechos de desarrollo.

Para poder aplicar los instrumentos de venta de derecho de desarrollo, es necesario,

- i. Realizar una valoración de los instrumentos.
- j. Establecer los derechos de desarrollo básicos.

En la implementación de políticas para la recuperación de plusvalías en Brasil, a través del Estatuto de Ciudades del 2001, los gobiernos municipales han presentado variantes en la valoración de los derechos de desarrollo en todo el País.

En su método de tierra virtual, parten de la valoración de terreno en su aprovechamiento básico, para posteriormente extrapolar su valor a sus derechos adicionales. También, a través de las CEPACs, anteriormente mencionadas, en los derechos de desarrollo en polígonos de actuación para proyectos específicos surgidos de las necesidades en la ciudad, son sometidos a subastas públicas.

Sería viable realizar un estudio como el “Estudio para la recuperación de plusvalías de Guadalajara, México”, realizado por Centre de Política de Sòl i Valoracions de la Universidad Politécnica de Cataluña en 2013, que incluye una metodología que determina la potencialidad transferible de las áreas urbanas por medio de un sistema alimentado con información de catastro, del planeamiento vigente e información de mercado inmobiliario (Soto, 2017).

Dicho estudio se concentro para el centro histórico de la Ciudad de Guadalajara y mediante estudios del mercado inmobiliarios, pudo comprobarse que los valores fiscales establecidos por catastro correspondían a los valores de mercado, situándolos en un 92 % del valor de real del suelo. Haciendo viable la determinación real de los valores de aprovechamiento virtual.

Generar este tipo de herramientas a través de los conocimientos transmitidos de las aplicaciones con éxito local e internacionalmente, permitiría calcular de manera tangible y real, las plusvalías recuperables en el municipio de Querétaro.

## 6. Referencias

- Arellanos, B. (2016). *Universidad Politécnica de Cataluña*. Obtenido de [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO\\_TESIS\\_MASTERR.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO_TESIS_MASTERR.pdf)
- 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*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <file:///C:/Users/c.jimenez/Downloads/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>
- Cámara de Diputados. (31 de diciembre de 1981). *Senado de la República*. Obtenido de [https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas\\_publicas/docs/CFF.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/CFF.pdf)
- CEESCO. (23 de Noviembre de 2018). *CMIC*. Obtenido de [https://www.cmic.org.mx/cmhc/ceesco/2018/PIB\\_III\\_TRIM\\_2018.pdf](https://www.cmic.org.mx/cmhc/ceesco/2018/PIB_III_TRIM_2018.pdf)
- Comisión Nacional de Vivienda . (2007). Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia\\_para\\_la\\_Redensificacio\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia_para_la_Redensificacio_n.pdf)
- Comisión Nacional de Vivienda. (2010). *Gobierno de México*. Recuperado el diciembre de 2019, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia\\_para\\_la\\_Redensificacio\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Guia_para_la_Redensificacio_n.pdf)
- Desarrollo Urbano. (2018). *Municipio de Querétaro*. Recuperado el noviembre de 2018, de [https://municipiodequeretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/PMD\\_MPIO\\_QRO\\_2018-2021\\_final\\_compressed.pdf](https://municipiodequeretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/PMD_MPIO_QRO_2018-2021_final_compressed.pdf)
- Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Recuperado el diciembre de 2019
- Gerring, J. (2009). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University.

- Gómez, A. (02 de 02 de 2015). *El Financiero*. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-gomez-tamez/la-crisis-de-finanzas-publicas-que-se-avecina>
- IMPLAN Querétaro. (2018). *Q500*. Recuperado el enero de 2020, de <http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/5/1/Q500-06.VisionQ500yFuncionSocial.pdf>
- IMPLAN Querétaro. (2018). *Q500*. Obtenido de <http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/5/1/Q500-Presentacion.pdf>
- IMPLAN Querétaro. (2019). *Q500*. Obtenido de <http://implanqueretaro.gob.mx/im/q500/2/6/Equidad-AsentIrregularesMarginacion.pdf>
- INEGI. (2015). *INEGI*. Recuperado el 05 de Abril de 2019, de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/default.aspx?tema=me&e=22>
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. (2015). *ITDP*. Recuperado el enero de 2019, de <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Instrumentos-para-el-Desarrollo-Orientado-al-Transporte.pdf>
- ITDP México. (2015). Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte hacia ciudades bajas en emisiones. En Q. Ramos, & L. F. Paz. México: Igloo. Recuperado el 04 de Abril de 2019, de [file:///C:/Users/c.jimenez/Downloads/Instrumentos-para-el-Desarrollo-Orientado-al-Transporte%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/c.jimenez/Downloads/Instrumentos-para-el-Desarrollo-Orientado-al-Transporte%20(1).pdf)
- Kunz, I. (30 de mayo de 2017). *Ketzalkoatl*. Recuperado el noviembre de 2019, de <http://ketzalkoatl.com/como-financiar-a-la-ciudad-de-queretaro/>
- Lincoln Institute of Land Policy. (2002). *bibliotecacpa*. Obtenido de [www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH50d3.dir/doc.pdf](http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH50d3.dir/doc.pdf)
- LIX Legislatura. (26 de diciembre de 2018). *QRO Orgullo de México*. Recuperado el diciembre de 2019, de



<http://www.enlacemunicipaldequeretaro.gob.mx/Portals/38/Paquete%20Fiscal/2019/LIM%20Querétaro%20%202019.pdf>

LIX Legislatura. (22 de diciembre de 2019). *QRO Orgullo de MX*. Recuperado el diciembre de 2019, de

<https://www.queretaro.gob.mx/spf/transparenciaDet.aspx?q=YhT5iDRJbDCy4j7qYoX8klTqb4EvodprZGekcCOzWP3r3l/Ri+G2YZ/v9oGEV5saleXslNPVWNpd0Kmt69rJajpgb6yodq1SwTHdGMLrX/JYAI8IG50SAEsT6HAbRSI0t>

LXIV Legislatura. (06 de Enero de 2020). *Cámara de Diputados*. Recuperado el enero de 2020, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. (2002). *bibliotecacpa*. Obtenido de

<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH50d3.dir/doc.pdf>

OCDE. (05 de Diciembre de 2018). *OCDE*. Obtenido de

<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/losingresostributariosiguenenaumentoamedidaquelamezclafiscalsedesplazaanmashacialosimpuestossobrelasociadadesyalconsumo.htm>

ONU HABITAT. (2017). *ONU HABITAT Por un mejor futuro urbano*. Obtenido de

<http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

O'Sullivan, A. (2012). *Urban Economics*. New York: McGraw-Hill/Irwin. Obtenido de

[https://www.academia.edu/28558722/URBAN\\_ECONOMICS\\_8th\\_edition](https://www.academia.edu/28558722/URBAN_ECONOMICS_8th_edition)

Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (Junio de 2019). *QRO ORGULLO DE MX*.

Recuperado el enero de 2019, de

<https://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico.aspx?q=YhT5iDRJbDDRzm7g8OZ/JQ==>

Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (Enero de 2020). *QRO ORGULLO DE MX*.

Obtenido de

<https://www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico.aspx?q=YhT5iDRJbDDRzm7g8OZ/JQ==>

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (18 de julio de 2014). *Legislatura Querétaro*.

Recuperado el diciembre de 2019, de

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY045.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (28 de diciembre de 2018). *Legislatura Querétaro*.

Recuperado el diciembre de 2019, de

<http://www.enlacemunicipaldequeretaro.gob.mx/Portals/38/Paquete%20Fiscal/2019/LIM%20Querétaro%20%202019.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (26 de Diciembre de 2018). *Secretaría de Gobernación*. Obtenido de

<http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listPoder3.php?ordenar&edo=22&catTip o=4>

Rama Judicial. (2016). *Corte Constitucional*. Recuperado el enero de 2020, de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20 Colombia.pdf>

Salas, G. (27 de Mayo de 2019). *SCRIBD*. Obtenido de

<https://es.scribd.com/doc/128147725/Que-es-el-estudio-diacronico-y-sincronico>

Smolka, M. O. (2013). *Lincoln Institute of Land Policy*. Obtenido de

[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)

Soto, K. (2017). *Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el Municipio de Guadalajara, México*. Guadalajara. Recuperado el 2019, de

[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO\\_TESIS\\_MASTERR.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO_TESIS_MASTERR.pdf)

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. (31 de Mayo de 2012). *Tribunal Qro*.

Obtenido de

[https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca\\_historial](https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca_historial)

## 7. Anexos

### 7.1 Anexo 1

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

**FOLIO. 000**

La presente encuesta tiene como propósito integrar una estrategia de recuperación de plusvalías basada en la estructura de los instrumentos para el desarrollo urbano del municipio de Querétaro, de acuerdo con la experiencia de expertos en el tema.

Si usted acepta participar en el estudio: le invitamos a responder la siguiente encuesta, la cual consta de 14 preguntas, que abordan los temas necesarios para indagar la percepción sobre el propósito mencionado por parte de los expertos. Es importante aclarar que no habrá respuestas correctas ni incorrectas, solamente queremos saber su opinión acerca de este tema.

**El beneficio de su participación a través de esta encuesta es llegar a una conclusión sobre el beneficio de poder implementar un instrumento que genere un ingreso para el municipio de Querétaro a través de la plusvalía generada por obras públicas o privadas, y a través de este, poder ejecutar nueva infraestructura o mejorar la existente.**

Cabe mencionar que usted no recibirá un beneficio directo por su colaboración en este estudio, sin embargo, si acepta participar, su aportación será de gran utilidad para el ámbito inmobiliario por parte de la Maestría en Valuación de Bienes de la Universidad Autónoma de Querétaro, ya que los resultados de esta investigación podrán servir como un fundamento para actualizar o crear instrumentos de recuperación de plusvalías en el municipio de Querétaro.

El proyecto y su participación a través de la encuesta no le afecta de forma alguna, y usted podrá retirarse del estudio en caso de considerarlo pertinente.

**Confidencialidad:** *Toda la información que usted nos proporcione para el estudio será de carácter estrictamente confidencial. Será utilizada únicamente por el equipo de investigación del proyecto y no estará disponible para ningún otro propósito. Para asegurar la confidencialidad de sus datos, usted quedará identificado(a) con un número y no con su nombre. Los resultados de este estudio serán publicados con fines científicos, y de desarrollo tecnológico, pero se presentarán de tal manera que no podrá ser identificado(a).*

*Si usted tiene alguna pregunta, comentario o preocupación con respecto al proyecto, podrá dirigirse al correo electrónico: [valuaciondebienes@uaq.mx](mailto:valuaciondebienes@uaq.mx), o en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Querétaro con domicilio en Cerro de las campanas s/n, Colonia Las Campanas, Santiago de Querétaro, Qro. Muchas gracias por su participación.*

---

*Nombre y Firma de participante*

*Acepto lo enunciado para hacerme partícipe de la encuesta.*

## **“ESTRATEGÍA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS BASADA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

**CUESTIONARIO CON FINES EDUCATIVOS PARA CONOCER LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN TEMA DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA.**

DATOS DEL ENTREVISTADO

**\* FECHA Y HORA DE LA ENTREVISTA:**

**\* LUGAR DE ENTREVISTA:**

1. De acuerdo a la siguiente definición, de los instrumentos para la recuperación de plusvalía, como aquellos que buscan *“la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietarios, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo”* (Smolka, 2013). ¿Como define usted el objetivo de los instrumentos para la recuperación de plusvalía?

2. Se enfoca el estudio a un instrumento de recuperación de plusvalía que se ha establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro y a dos instrumentos en su aplicación internacional, siendo para el primero, la contribución de mejoras, y los segundos, la transferencia y venta de derechos de desarrollo. Definiendolos como:

**\*\*Contribución de mejoras:** *“es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública”* (Comisión Nacional de Vivienda , 2007). Contemplada en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro sección segunda, Artículo 21, donde aparece como contribuciones de mejoras.

**\*\*Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo:** Traspaso o venta de derechos de desarrollo en zonas potenciales denominadas generadoras, por sus condiciones físicas, históricas o ambientales, que no pueden hacer uso de su potencial y que puede ser aprovechado por zonas denominadas receptoras. ¿Cree usted que estos cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía? ¿Agregaría algo a estas definiciones?

3. ¿Cree usted que más allá de contribuir a remediar los impactos urbanos de su Proyecto, los desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?

4. Supongamos que, en una zona específica, una importante cantidad de predios le pertenecen a una misma persona, ¿Considera que la implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía sea innecesaria o en un tanto ineficiente? De ser así, ¿Cuáles instrumentos no se podrían ver afectados y que características mínimas validativas deberían mantener para aplicarse efectivamente?

#### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCIONE DE MEJORAS**

5. Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo, ¿cree usted que los propietarios de suelo deben financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo?

6. ¿Considera que el instrumento de contribución especial por obras públicas (contribución de mejoras) podría resultar útil para el financiamiento del desarrollo urbano en el municipio de Querétaro, si se aplicara?

7. ¿Considera que los propietarios beneficiados por las obras públicas deben solamente financiar el costo de las obras, y contribuir de acuerdo con el incremento del valor de su propiedad, o solamente contribuir en base al incremento del valor en la propiedad?

8. ¿Cómo cree que debería de diseñarse un instrumento de contribución de mejoras para mejorar la planificación urbana en el municipio de Querétaro?

#### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

9. Entre la Transferencia de Derechos de Desarrollo y el Incremento por el Coeficiente de Utilización del Suelo, ¿cuál considera que ha tenido un mejor diseño como instrumento de política pública y por qué?

10. Según su experiencia ¿cuál de estos dos instrumentos considera que funciona mejor?, ¿haría alguna recomendación para que estos instrumentos se aplicaran de mejor manera?

- a) De acuerdo con un estudio de mercado en donde se determine el valor futuro de cada metro cuadrado de construcción adicional.
- b) De acuerdo con una subasta pública del ayuntamiento o en el mercado de valores.  
¿Por qué?

11. ¿Considera que los instrumentos de recuperación de plusvalía por venta de derechos de desarrollo, con base en el valor de suelo (es decir, se pagan más por metro cuadrado en las zonas con más plusvalía de la ciudad y menos en las de menos plusvalía) serían aceptados por los siguientes grupos? ¿A quién cree que beneficiaría o afectaría?

- a) Desarrolladores inmobiliarios.
- b) Los propietarios del suelo.
- c) Las asociaciones de vecinos.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los ciudadanos en general.

12. ¿En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo?

- a) Para la rehabilitación del patrimonio histórico.
- b) En la protección y rehabilitación de la infraestructura urbana (vial, redes de agua, alcantarillado), la prestación de servicios urbanos (recolección de basura, servicio de agua potable).
- c) En el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad.
- d) Otro.  
¿Por qué?

13. ¿Cómo cree que debería de diseñar un instrumento de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo para mejorar las posibilidades de éxito?

#### **INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA**

14. ¿Cómo cree que deben interactuar o integrarse los instrumentos de captura de plusvalías con los instrumentos de planeación?, ¿Cree, por ejemplo, que los Planes Parciales deberían incluir áreas especiales para su aplicación, o incluso proyectos y programas para la aplicación de los recursos obtenidos de estos instrumentos?

#### **REFERENCIAS**

Smolka, M. O. (2013). Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)

Comisión Nacional de Vivienda. (2007). Obtenido de

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui\\_a\\_para\\_la\\_Redensificacio\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui_a_para_la_Redensificacio_n.pdf)

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. (31 de mayo de 2012). Tribunal Qro.

Obtenido de

[https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca\\_historial](https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca_historial)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

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

**FOLIO. 000**

La presente encuesta tiene como propósito integrar una estrategia de recuperación de plusvalías basada en la estructura de los instrumentos para el desarrollo urbano del municipio de Querétaro, de acuerdo con la experiencia de expertos en el tema.

Si usted acepta participar en el estudio: le invitamos a responder la siguiente encuesta, la cual consta de 14 preguntas, que abordan los temas necesarios para indagar la percepción sobre el propósito mencionado por parte de los expertos. Es importante aclarar que no habrá respuestas correctas ni incorrectas, solamente queremos saber su opinión acerca de este tema.

**El beneficio de su participación a través de esta encuesta es llegar a una conclusión sobre el beneficio de poder implementar un instrumento que genere un ingreso para el municipio de Querétaro a través de la plusvalía generada por obras públicas o privadas, y a través de este, poder ejecutar nueva infraestructura o mejorar la existente.**

Cabe mencionar que usted no recibirá un beneficio directo por su colaboración en este estudio, sin embargo, si acepta participar, su aportación será de gran utilidad para el ámbito inmobiliario por parte de la Maestría en Valuación de Bienes de la Universidad Autónoma de Querétaro, ya que los resultados de esta investigación podrán servir como un fundamento para actualizar o crear instrumentos de recuperación de plusvalías en el municipio de Querétaro.

El proyecto y su participación a través de la encuesta no le afecta de forma alguna, y usted podrá retirarse del estudio en caso de considerarlo pertinente.



**Confidencialidad:** Toda la información que usted nos proporcione para el estudio será de carácter estrictamente confidencial. Será utilizada únicamente por el equipo de investigación del proyecto y no estará disponible para ningún otro propósito. Para asegurar la confidencialidad de sus datos, usted quedará identificado(a) con un número y no con su nombre. Los resultados de este estudio serán publicados con fines científicos, y de desarrollo tecnológico, pero se presentarán de tal manera que no podrá ser identificado(a).

Si usted tiene alguna pregunta, comentario o preocupación con respecto al proyecto, podrá dirigirse al correo electrónico: [valuaciondebienes@uaq.mx](mailto:valuaciondebienes@uaq.mx), o en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Querétaro con domicilio en Cerro de las campanas s/n, Colonia Las Campanas, Santiago de Querétaro, Qro. Muchas gracias por su participación.

---

Nombre y Firma de participante  
Acepto lo enunciado para hacerme partícipe de la encuesta.

## **“ESTRATEGÍA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS BASADA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

**CUESTIONARIO CON FINES EDUCATIVOS PARA CONOCER LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN TEMA DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA.**

DATOS DEL ENTREVISTADO

\* **FECHA Y HORA DE LA ENTREVISTA:**

\* **LUGAR DE ENTREVISTA:**

1. De acuerdo a la siguiente definición, de los instrumentos para la recuperación de plusvalía, como aquellos que buscan *“la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietarios, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo”* (Smolka, 2013). ¿Como define usted el objetivo de los instrumentos para la recuperación de plusvalía?

2. Se enfoca el estudio a un instrumento de recuperación de plusvalía que se ha establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro y a dos instrumentos en su aplicación internacional, siendo para el primero, la contribución de mejoras, y los segundos, la transferencia y venta de derechos de desarrollo. Definiendolos como:

**\*\*Contribución de mejoras:** *“es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública”* (Comisión Nacional de Vivienda , 2007). Contemplada en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro sección segunda, Artículo 21, donde aparece como contribuciones de mejoras.

**\*\*Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo:** Traspaso o venta de derechos de desarrollo en zonas potenciales denominadas generadoras, por sus condiciones físicas, históricas o ambientales, que no pueden hacer uso de su potencial y que puede ser aprovechado por zonas denominadas receptoras. ¿Cree usted que estos cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía? ¿Agregaría algo a estas definiciones?

### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCIONE DE MEJORAS**

Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo.

1. Más allá de contribuir para remediar los impactos urbanos de un Proyecto, ¿Quién cree usted, que debe de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?

- a) Los propietarios
- b) Los desarrolladores inmobiliarios

2. Para financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo, ¿en base a que se debe contribuir?

- a) El valor real del suelo.
- b) El valor del proyecto.

3. ¿Cómo deberían implementarse los recursos obtenidos de las contribuciones por obras públicas (contribución de mejoras), para el desarrollo urbano en el municipio de Querétaro?

- a) Destinarse primariamente a la zona donde se generan para compensar los impactos de densificación y habilitar la infraestructura para usos intensivos.
- b) Destinarse en las zonas vulnerables del municipio.

4. Las políticas para la contribución se deben estructurar en el sentido de mitigación y compensación, ¿para qué zonas deberían enfocarse?

- a) Zonas en densificación.
- b) Zonas con valor cultural o natural.

**SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE  
DESARROLLO**

5. Para la aplicación de los instrumentos de transferencia y venta de derechos de desarrollo, y el Incremento por el coeficiente de utilización del suelo, que se debería considerar,

- a) Simplicidad y transparencia en los instrumentos.
- b) Basar el cobro en función del valor del suelo, por tanto como regulación a los instrumentos y generar un cobro equitativo, deberán tratarse como contribuciones unificando a un solo instrumento a la Transferencia de Derechos de Desarrollo e ICUS.
- c) Cobrar los instrumentos de acuerdo con las tablas de valor real del suelo, en una aproximación al valor del suelo del mercado.
- d) Aportar en mayor proporción de los recursos obtenidos por el ICUS, a el área generadora por generar beneficio a las zonas vulnerables.
- e) Impulsar la creación de un sistema de que regule y controle los Derechos de Desarrollos.
- f) Establecer que los derechos de desarrollo vertical son colectivos y no necesariamente inherentes al suelo .
- g) Rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos generados en cada uno de los instrumentos, y dar seguimiento al cumplimiento efectivo de los objetivos como el desarrollo de infraestructura, transporte y vialidades, y la conservación del patrimonio histórico y natural.

## INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA

6. La transferencia de derechos es un instrumento que se puede emplear como herramienta para reducir la densificación de la ciudad y a su vez para la conservación de su patrimonio, siempre y cuando se considere que,

- a) Que lo recaudado a través del ICUS, no se destine totalmente a las áreas generadoras ya que se podría crear un efecto regresivo en la política que lo fundamenta.
- b) Los municipios contribuyan en el desarrollo de los municipios periféricos.

### REFERENCIAS

Smolka, M. O. (2013). Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)

Comisión Nacional de Vivienda. (2007). Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui\\_a\\_para\\_la\\_Redensificaci\\_o\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui_a_para_la_Redensificaci_o_n.pdf)

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. (31 de mayo de 2012). Tribunal Qro. Obtenido de [https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca\\_historia](https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=733&tabla=tbiblioteca_historia)

### 7.3 Anexo 3

#### FOLIO. 02

Oscar Granados Alvarez

Nombre y Firma de participante

Acepto lo enunciado para hacerme participe de la encuesta.

#### **“ESTRATEGÍA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS BASADA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

*CUESTIONARIO CON FINES EDUCATIVOS PARA CONOCER LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN TEMA DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA.*

#### DATOS DEL ENTREVISTADO

**\* FECHA Y HORA DE LA ENTREVISTA: 21 DICIEMBRE 2020**

**\* LUGAR DE ENTREVISTA: QUERÉTARO.**

1. De acuerdo a la siguiente definición, de los instrumentos para la recuperación de plusvalía, como aquellos que buscan “la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietarios, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo” (Smolka, 2013).

¿Como define usted el objetivo de los instrumentos para la recuperación de plusvalía?

*El objetivo es beneficiar a la comunidad, a partir de intervenciones que se hacen en zonas de la ciudad, mediante instrumentos que permitan capturar parte de las ganancias que esas inversiones le provocan al valor del suelo.*

2. Se enfoca el estudio a un instrumento de recuperación de plusvalía que se ha establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro y a dos instrumentos en su aplicación internacional, siendo para el primero, la contribución de mejoras, y los segundos, la transferencia y venta de derechos de desarrollo. Definiéndolos como:

**\*\*Contribución de mejoras:** “es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública” (Comisión Nacional de Vivienda , 2007). Contemplada en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro sección segunda, Artículo 21, donde aparece como Contribuciones de Mejoras.

**\*\*Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo: Traspaso** o venta de derechos de desarrollo en zonas potenciales denominadas generadoras, por sus condiciones físicas, históricas o ambientales, que no pueden hacer uso de su potencial y que puede ser aprovechado por zonas denominadas receptoras.

¿Cree usted que estos cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía?

*Si cumplen.*

¿Agregaría algo a estas definiciones?

*Debido a que se trata de un contexto en específico (Municipio de Querétaro), debiera estar referido a dos elementos al menos: a una tabla de valores más una serie de ecuaciones que permitan establecer estos tributos y derechos de desarrollo, y a mapas temáticos donde se ubiquen las zonas con mayor potencial de ser generadoras o receptoras.*

3. ¿Cree usted que más allá de contribuir a remediar los impactos urbanos de su Proyecto, los desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?

*Si, aunque las dos cosas son similares. Un impacto urbano puede ser positivo si ya va diseñado con factibilidad sustentables. Siempre existirán impactos negativos, por lo que ambas situaciones deben estar previstas en los instrumentos.*

4. Supongamos que, en una zona específica, una importante cantidad de predios le pertenecen a una misma persona, ¿Considera que la implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía sea innecesaria o en un tanto ineficiente?

*No debido a que, para el instrumento de Mejoras, el beneficio será la comunidad que habite en esa zona específica, sea dueña o población residente o flotante. Para el instrumento de Transferencias, el mismo sirve como modelación para el diseño de ciudad que pretenda el dueño de la zona.*

De ser así, ¿Cuáles instrumentos no se podrían ver afectados y que características mínimas validativas deberían mantener para aplicarse efectivamente?

*No deben verse afectados.*

### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCION DE MEJORAS**

5. Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo, ¿cree usted que los propietarios de suelo deben financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo?

*Si deben ser participantes mediante proyectos de asociación público-privada, y deben estar contratados mediante reglas muy claras tanto técnicamente como de responsabilidad civil inclusive con sanciones. Estos contratos establecen el porcentaje en el que se tendrá la participación.*

6. ¿Considera que el instrumento de contribución especial por obras públicas (contribución de mejoras) podría resultar útil para el financiamiento del desarrollo urbano en el municipio de Querétaro, si se aplicara?

*Si ya que se tendría mayor claridad en los procesos de permisos y por tanto en los montos de recaudación que una administración puede ejercer, por lo que se tendría mayor certidumbre de que se realizan mejoras urbanas.*

7. ¿Considera que los propietarios beneficiados por las obras públicas deben solamente financiar el costo de las obras, y contribuir de acuerdo con el incremento del valor de su propiedad, o solamente contribuir en base al incremento del valor en la propiedad?

*Solo en base al incremento del valor en la propiedad.*

8. ¿Cómo cree que debería de diseñarse un instrumento de contribución de mejoras para mejorar la planificación urbana en el municipio de Querétaro?

*Mediante tablas de valores y ecuaciones que utilicen variables oficiales, que permitan establecer factibilidades sustentables (económicas, ambientales y sociales).*

## **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

9. Entre la Transferencia de Derechos de Desarrollo y el Incremento por el Coeficiente de Utilización del Suelo, ¿cuál considera que ha tenido un mejor diseño como instrumento de política pública y por qué?

*El incremento en el CUS sólo es de beneficio al propietario, sin que esto repercuta en el resto de la ciudad mediante justamente el monto de recuperación por la mejora.*

10. Según su experiencia ¿cuál de estos dos instrumentos considera que funciona mejor?, ¿haría alguna recomendación para que estos instrumentos se aplicaran de mejor manera?

- a) De acuerdo con un estudio de Mercado en donde se determine el valor futuro de cada metro cuadrado de construcción adicional.
- b) De acuerdo con una subasta pública del ayuntamiento o en el Mercado de valores.

*Los instrumentos de Transferencia, y en ambas opciones.*

¿Por qué?

*Debido a que se necesita un estudio muy detallado para crear los instrumentos, mismos que deben incluir tanto a la acción pública como del mercado.*

11. ¿Considera que los instrumentos de recuperación de plusvalía por venta de derechos de desarrollo, con base en el valor de suelo (es decir, se pagan más por metro cuadrado en las zonas con más plusvalía de la ciudad y menos en las de menos plusvalía) serían aceptados por los siguientes grupos? ¿A quién cree que beneficiaría o afectaría?

- a) Desarrolladores inmobiliarios.
- b) Los propietarios del suelo.
- c) Las asociaciones de vecinos.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los ciudadanos en general.

*Aunque existe una posición de aprobación por la mayoría de los sectores en los grupos anteriores, no han sido aceptados por una minoría de cada uno. Afectaría por*



*separado a todos en caso de no ejercer los instrumentos, así como en contraparte, beneficiaría a una mayoría de cada uno de los grupos en caso de ejercerse.*

12. ¿En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo?

- a) Para la rehabilitación del patrimonio histórico.
- b) En la protección y rehabilitación de la infraestructura urbana (vial, redes de agua, alcantarillado), la prestación de servicios urbanos (recolección de basura, servicio de agua potable).
- c) En el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad.
- d) Otro.

*En su mayor parte en los puntos b y c.*

¿Por qué?

*El b debido a que es muy necesaria la rehabilitación de la infraestructura urbana, ya que las administraciones escasean de recurso para esto.*

*El punto c debido a que se beneficiaría a una mayoría de población en una comunidad por lo que se lograría el objetivo.*

13. ¿Cómo cree que debería de diseñar un instrumento de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo para mejorar las posibilidades de éxito?

*Mediante instituciones capaces de involucrar a la mayoría de los actores que construyen y ayudan a ejecutar proyectos de ciudad. Si no existe esta mayoría es común que nunca se llegue a acuerdos sobre la valoración de los derechos de desarrollo.*

#### **INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA**

14. ¿Cómo cree que deben interactuar o integrarse los instrumentos de captura de plusvalías con los instrumentos de planeación?, ¿Cree, por ejemplo, que los Planes Parciales deberían incluir áreas especiales para su aplicación, o incluso proyectos y programas para la aplicación de los recursos obtenidos de estos instrumentos?

*Deben integrarse mediante las tablas de valoración y ecuaciones de aplicación, los mismos potencialmente propuestos en los mismos estudios que se elaboran para los instrumentos de planeación.*

*Los Planes Parciales deben incluir zonificaciones especiales, de los cuales existen muchos ejemplos de recursos para generar proyectos y programas.*

**FOLIO. 03**

Victor Colorado

*Nombre y Firma de participante*

*Acepto lo enunciado para hacerme participe de la encuesta.*

**“ESTRATEGÍA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS BASADA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

*CUESTIONARIO CON FINES EDUCATIVOS PARA CONOCER LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN TEMA DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA.*

DATOS DEL ENTREVISTADO

**\* FECHA Y HORA DE LA ENTREVISTA: 24 de dic de 2019**

**\* LUGAR DE ENTREVISTA: Querétaro**

1. De acuerdo a la siguiente definición, de los instrumentos para la recuperación de plusvalía, como aquellos que buscan “la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietarios, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo” (Smolka, 2013).

¿Como define usted el objetivo de los instrumentos para la recuperación de plusvalía?

*El objetivo debería ser un valor de plusvalía que se recupere a partir del valor que se tasa en el régimen catastral y que se define por el valor del inmueble y su entorno. (equipamiento, infraestructura, amenidades, usos mixtos y todas aquellas actividades sobre el suelo que determinan valor sobre la propiedad en un lote en un polígono específico.*

2. Se enfoca el estudio a un instrumento de recuperación de plusvalía que se ha establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro y a dos instrumentos en su aplicación internacional, siendo para el primero, la contribución de mejoras, y los segundos, la transferencia y venta de derechos de desarrollo. Definiéndolos como:

**\*\*Contribución de mejoras:** “es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública” (Comisión Nacional de Vivienda , 2007). Contemplada en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro sección segunda, Artículo 21, donde aparece como Contribuciones de Mejoras.

**\*\*Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo:** Traspaso o venta de derechos de desarrollo en zonas potenciales denominadas generadoras, por sus condiciones físicas, históricas o ambientales, que no pueden hacer uso de su potencial y que puede ser aprovechado por zonas denominadas receptoras.

¿Cree usted que estos cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía?

*Si. el instrumento de contribución de mejoras es válido para cada inmueble en su entorno, dentro del polígono o radio de influencia. Sin embargo, en el caso de la transferencia o venta de derechos, me parece desde un punto de vista personal. Un instrumento especulativo. Es necesario aclarar las tasas de recuperación y sobre todo me parece que el valor de ciertos inmuebles catalogados o limitados por su entorno artístico o histórico debe mantenerse en su sitio. Evitando así la transferencia a otros polígonos en donde pretenden desarrollarse. Siendo estas zonas atractivas por el potencial de su infraestructura y de sus actividades presentes o futuras dependiendo su localización y de su valor de suelo.*

¿Agregaría algo a estas definiciones?

*No. Solo revisar el tema especulativo del valor del suelo que pueden generar estos instrumentos.*

3. ¿Cree usted que más allá de contribuir a remediar los impactos urbanos de su Proyecto, los desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?

*No, porque el valor está definido sobre la actividad que se permite de acuerdo con la norma de uso del suelo establecida, el aportar sobre el valor de las plusvalías se vuelve un valor futuro que pagaran los usuarios de ese lote.*

4. Supongamos que, en una zona específica, una importante cantidad de predios le pertenecen a una misma persona,

¿Considera que la implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía sea innecesaria o en un tanto ineficiente?

*No se debe considerar al derecho de adquisición de la propiedad libre sobre el mercado.*

De ser así, ¿Cuáles instrumentos no se podrían ver afectados y que características mínimas validativas deberían mantener para aplicarse efectivamente?

### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCION DE MEJORAS**

5. Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo, ¿cree usted que los propietarios de suelo deben financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo?

*No. Porque se pagan los derechos de la propiedad conforme su valor y las obras no tienen tanto impacto en el valor del suelo como lo pueden tener el atractivo del lugar o la colonia, además de que una obra pública no garantiza un incremento en el valor del suelo, que puede incluso disminuir el valor actual*

6. ¿Considera que el instrumento de contribución especial por obras públicas (contribución de mejoras) podría resultar útil para el financiamiento del desarrollo urbano en el municipio de Querétaro, si se aplicara?

*Si. Siempre y cuando existan reglas claras para la evaluación de los proyectos en donde se apliquen estos instrumentos y estos beneficios.*

7. ¿Considera que los propietarios beneficiados por las obras públicas deben solamente financiar el costo de las obras, y contribuir de acuerdo con el incremento del valor de su propiedad, o solamente contribuir en base al incremento del valor en la propiedad?

*Deben contribuir con el pago de la mejores y de la infraestructura.*

8. ¿Cómo cree que debería de diseñarse un instrumento de contribución de mejoras para mejorar la planificación urbana en el municipio de Querétaro?, basado en los siguientes elementos.

- 1) Localización del predio.
- 2) Valor de las construcciones del entorno.
- 3) Uso del suelo permitido en el predio y en su entorno.
- 4) Valor de la infraestructura existente.
- 5) Estimación del valor de los servicios urbanos y del equipamiento existentes.

## **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

9. Entre la Transferencia de Derechos de Desarrollo y el Incremento por el Coeficiente de Utilización del Suelo, ¿cuál considera que ha tenido un mejor diseño como instrumento de política pública y por qué?

*Considero que el coeficiente de utilización del suelo es un mejor instrumento porque afecta de manera directamente proporcional al uso del predio donde se establece.*

10. Según su experiencia ¿cuál de estos dos instrumentos considera que funciona mejor?, ¿haría alguna recomendación para que estos instrumentos se aplicaran de mejor manera?

- a) De acuerdo con un estudio de Mercado en donde se determine el valor futuro de cada metro cuadrado de construcción adicional.
- b) De acuerdo con una subasta pública del ayuntamiento o en el Mercado de valores.

¿Por qué?

*Con él a) porque está determinado sobre parámetros de evaluación de suelo y no sobre elementos de especulación de valor sobre certificados o instrumentos de derechos regulados por los ayuntamientos.*

11. ¿Considera que los instrumentos de recuperación de plusvalía por venta de derechos de desarrollo, con base en el valor de suelo (es decir, se pagan más por metro cuadrado en las zonas con más plusvalía de la ciudad y menos en las de menos plusvalía) serían aceptados por los siguientes grupos? ¿A quién cree que beneficiaría o afectaría?

- a) Desarrolladores inmobiliarios.
- b) Los propietarios del suelo.
- c) Las asociaciones de vecinos.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los ciudadanos en general.

*Serían aceptados por desarrolladores y por propietarios del suelo.  
Y afectaría a los mismos.*

12. ¿En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo?

- a) Para la rehabilitación del patrimonio histórico.
- b) En la protección y rehabilitación de la infraestructura urbana (vial, redes de agua, alcantarillado), la prestación de servicios urbanos (recolección de basura, servicio de agua potable).
- c) En el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad.
- d) Otro.

*En el b) porque es el elemento medible al que se aplica el valor de la plusvalía generada*

¿Por qué?

13. ¿Cómo cree que debería de diseñar un instrumento de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo para mejorar las posibilidades de éxito?

*No creo en este instrumento, es importantes dejar claro que el derecho de edificación es propiedad del estado y no del particular, para que no exista una vía jurisdiccional de reclamación como el juicio de amparo. Adicional, es necesario que se trabaje en un cambio de mentalidad administrativa, atendiendo el problema de litigiosidad que obstaculiza por la vía judicial mediante juicios de amparo, su instrumentación por razones de proporcionalidad y equidad en el cobro de este a los ciudadanos.*

*Además, a aplicación a través de los ayuntamientos debe ejercerse bajo,*

*1) El cobro de los instrumentos se puede aplicar de manera concreta en conjunto a las licencias de construcción, multiplicando el precio unitario por los metros de construcción.*

*2) Establecer que un porcentaje se destine al propietario, otro porcentaje a la imagen urbana de zonas históricas y otro porcentaje para la infraestructura. Lo cual permitirá establecer porcentajes y montos mínimos para que realmente se vayan a una cantidad considerable a la rehabilitación*

## **INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA**

14. ¿Cómo cree que deben interactuar o integrarse los instrumentos de captura de plusvalías con los instrumentos de planeación?, ¿Cree, por ejemplo, que los Planes Parciales deberían incluir áreas especiales para su aplicación, o incluso proyectos y programas para la aplicación de los recursos obtenidos de estos instrumentos?

*Por supuesto deben interactuar con la planeación del desarrollo de la ciudad e inscribirse en el apartado de políticas e instrumentos de financiación del desarrollo en los planes y programas de desarrollo urbano.*

**FOLIO. 04**

\_\_\_\_\_  
*Antonio Alfonso Barreda Luna*

*Nombre y Firma de participante*

*Acepto lo enunciado para hacerme partícipe de la encuesta.*

**“ESTRATEGÍA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS BASADA EN LA ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

*CUESTIONARIO CON FINES EDUCATIVOS PARA CONOCER LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN TEMA DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA.*

DATOS DEL ENTREVISTADO

**\* FECHA Y HORA DE LA ENTREVISTA: 12 ENERO 2020**

**\* LUGAR DE ENTREVISTA: QUERÉTARO, QUERÉTARO**

1. De acuerdo a la siguiente definición, de los instrumentos para la recuperación de plusvalía, como aquellos que buscan “la movilización, para el beneficio de la comunidad, de parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietarios, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo” (Smolka, 2013).

¿Como define usted el objetivo de los instrumentos para la recuperación de plusvalía?

*El objetivo es beneficiar a la comunidad, a partir de intervenciones que se hacen en zonas de la ciudad, mediante instrumentos que permitan capturar parte de las ganancias que esas inversiones le provocan al valor del suelo.*

2. Se enfoca el estudio a un instrumento de recuperación de plusvalía que se ha establecido en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro y a dos instrumentos en su aplicación internacional, siendo para el primero, la contribución de mejoras, y los segundos, la transferencia y venta de derechos de desarrollo. Definiendolos como:

**\*\*Contribución de mejoras:** “es un tributo a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, en el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública” (Comisión Nacional de Vivienda , 2007). Contemplada en la Ley de Ingresos del municipio de Querétaro sección segunda, Artículo 21, donde aparece como Contribuciones de Mejoras.

**\*\*Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo:** Traspaso o venta de derechos de desarrollo en zonas potenciales denominadas generadoras, por sus condiciones físicas, históricas o ambientales, que no pueden hacer uso de su potencial y que puede ser aprovechado por zonas denominadas receptoras.

¿Cree usted que estos cumplen con su definición de instrumentos de recuperación de plusvalía?

*Si cumplen.*

¿Agregaría algo a estas definiciones?

*Debido a que se trata de un contexto en específico (Municipio de Querétaro), debiera estar referido a dos elementos al menos: a una tabla de valores más una serie de ecuaciones que permitan establecer estos tributos y derechos de desarrollo, y a mapas temáticos donde se ubiquen las zonas con mayor potencial de ser generadoras o receptoras.*

3. ¿Cree usted que más allá de contribuir a remediar los impactos urbanos de su Proyecto, los desarrolladores inmobiliarios deben de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?



*Si, aunque las dos cosas son similares. Un impacto urbano puede ser positivo si ya va diseñado con factibilidad sustentables. Siempre existirán impactos negativos, por lo que ambas situaciones deben estar previstas en los instrumentos.*

4. Supongamos que, en una zona específica, una importante cantidad de predios le pertenecen a una misma persona,

¿Considera que la implementación de instrumentos para la recuperación de plusvalía sea innecesaria o en un tanto ineficiente?

*No debido a que, para el instrumento de Mejoras, el beneficio será la comunidad que habite en esa zona específica, sea dueña o población residente o flotante. Para el instrumento de Transferencias, el mismo sirve como modelación para el diseño de ciudad que pretenda el dueño de la zona.*

De ser así, ¿Cuáles instrumentos no se podrían ver afectados y que características mínimas validativas deberían mantener para aplicarse efectivamente?

*No deben verse afectados.*

#### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCIONE DE MEJORAS**

5. Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo, ¿cree usted que los propietarios de suelo deben financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo?

*Si deben ser participantes mediante proyectos de asociación público-privada, y deben estar contratados mediante reglas muy claras tanto técnicamente como de responsabilidad civil inclusive con sanciones. Estos contratos establecen el porcentaje en el que se tendrá la participación.*

6. ¿Considera que el instrumento de contribución especial por obras públicas (contribución de mejoras) podría resultar útil para el financiamiento del desarrollo urbano en el municipio de Querétaro, si se aplicara?

*Si ya que se tendría mayor claridad en los procesos de permisos y por tanto en los montos de recaudación que una administración puede ejercer, por lo que se tendría mayor certidumbre de que se realizan mejoras urbanas.*

7. ¿Considera que los propietarios beneficiados por las obras públicas deben solamente financiar el costo de las obras, y contribuir de acuerdo con el incremento del valor de su propiedad, o solamente contribuir en base al incremento del valor en la propiedad?

*Solo en base al incremento del valor en la propiedad.*

8. ¿Cómo cree que debería de diseñarse un instrumento de contribución de mejoras para mejorar la planificación urbana en el municipio de Querétaro?

*Mediante tablas de valores y ecuaciones que utilicen variables oficiales, que permitan establecer factibilidades sustentables (económicas, ambientales y sociales).*

### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

9. Entre la Transferencia de Derechos de Desarrollo y el Incremento por el Coeficiente de Utilización del Suelo, ¿cuál considera que ha tenido un mejor diseño como instrumento de política pública y por qué?

*En Brasil hay muchos ejemplos del beneficio para la comunidad, mientras que en México hay lugares como Av. Reforma donde el valor del suelo se incrementó mucho y sólo beneficio a unos cuantos, por lo que deben ser implementados con mucho estudio*

10. Según su experiencia ¿cuál de estos dos instrumentos considera que funciona mejor?, ¿haría alguna recomendación para que estos instrumentos se aplicaran de mejor manera?

- a) De acuerdo con un estudio de Mercado en donde se determine el valor futuro de cada metro cuadrado de construcción adicional.
- b) De acuerdo con una subasta pública del ayuntamiento o en el Mercado de valores.

*Los instrumentos de Transferencia, y en ambas opciones.*

¿Por qué?

*Debido a que se necesita un estudio muy detallado para crear los instrumentos, mismos que deben incluir tanto a la acción pública como del mercado.*

11. ¿Considera que los instrumentos de recuperación de plusvalía por venta de derechos de desarrollo, con base en el valor de suelo (es decir, se pagan más por metro

cuadrado en las zonas con más plusvalía de la ciudad y menos en las de menos plusvalía) serían aceptados por los siguientes grupos? ¿A quién cree que beneficiaría o afectaría?

- a) Desarrolladores inmobiliarios.
- b) Los propietarios del suelo.
- c) Las asociaciones de vecinos.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los ciudadanos en general.

*Aunque existe una posición de aprobación por la mayoría de los sectores en los grupos anteriores, no han sido aceptados por una minoría de cada uno. Afectaría por separado a todos en caso de no ejercer los instrumentos, así como en contraparte, beneficiaría a una mayoría de cada uno de los grupos en caso de ejercerse.*

12. ¿En qué rubro o rubros considera que se debería aplicar los recursos obtenidos de los instrumentos de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo?

- a) Para la rehabilitación del patrimonio histórico.
- b) En la protección y rehabilitación de la infraestructura urbana (vial, redes de agua, alcantarillado), la prestación de servicios urbanos (recolección de basura, servicio de agua potable).
- c) En el desarrollo de vivienda de interés social dentro de la ciudad.
- d) Otro.

*En su mayor parte en los puntos b y c.*

¿Por qué?

*El b debido a que es muy necesaria la rehabilitación de la infraestructura urbana, ya que las administraciones escasean de recurso para esto.*

*El punto c debido a que se beneficiaría a una mayoría de población en una comunidad por lo que se lograría el objetivo.*

13. ¿Cómo cree que debería de diseñar un instrumento de captura de plusvalías por medio de la venta de derechos de desarrollo para mejorar las posibilidades de éxito?

*Mediante instituciones capaces de involucrar a la mayoría de los actores que construyen y ayudan a ejecutar proyectos de ciudad. Si no existe esta mayoría es común que nunca se llegue a acuerdos sobre la valoración de los derechos de desarrollo.*

## **INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA**

14. ¿Cómo cree que deben interactuar o integrarse los instrumentos de captura de plusvalías con los instrumentos de planeación?, ¿Cree, por ejemplo, que los Planes Parciales deberían incluir áreas especiales para su aplicación, o incluso proyectos y programas para la aplicación de los recursos obtenidos de estos instrumentos?

*Deben integrarse mediante las tablas de valoración y ecuaciones de aplicación, los mismos potencialmente propuestos en los mismos estudios que se elaboran para los instrumentos de planeación.*

*Los Planes Parciales deben incluir zonificaciones especiales, de los cuales existen muchos ejemplos de recursos para generar proyectos y programas.*

## **FOLIO. 1-52**

### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CONTRIBUCION DE MEJORAS**

Los valores del suelo suelen incrementar con el mejoramiento o construcción de nuevas obras de infraestructura, especialmente las de mayor impacto como las autopistas y transporte público masivo.

1. Más allá de contribuir para remediar los impactos urbanos de un Proyecto, ¿Quién cree usted, que debe de contribuir de acuerdo con el incremento de plusvalía del proyecto que se va a desarrollar?

- a) Los propietarios, *23 encuestados.*
- b) Los desarrolladores inmobiliarios, *29 encuestados.*

2. Para financiar estas obras de acuerdo con los incrementos que estas generan en el valor del suelo, ¿en base a que se debe contribuir?

- a) El valor real del suelo, *45 encuestados.*
- b) El valor del proyecto, *7 encuestados.*

3. ¿Cómo deberían implementarse los recursos obtenidos de las contribuciones por obras públicas (contribución de mejoras), para el desarrollo urbano en el municipio de Querétaro?

- a) Destinarse primariamente a la zona donde se generan para compensar los impactos de densificación y habilitar la infraestructura para usos intensivos, *28 encuestados.*
- b) Destinarse en las zonas vulnerables del municipio, *24 encuestados.*

4. Las políticas para la contribución se deben estructurar en el sentido de mitigación y compensación, ¿para qué zonas deberían enfocarse?

- a) Zonas en densificación, *41 encuestados*.
- b) Zonas con valor cultural o natural, *11 encuestados*.

#### **SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

5. Para la aplicación de los instrumentos de transferencia y venta de derechos de desarrollo, y el Incremento por el coeficiente de utilización del suelo, que se debería considerar,

- a) Simplicidad y transparencia en los instrumentos, *52 encuestados*.
- b) Basar el cobro en función del valor del suelo, por tanto como regulación a los instrumentos y generar un cobro equitativo, deberán tratarse como contribuciones unificando a un solo instrumento a la Transferencia de Derechos de Desarrollo e ICUS, *48 encuestados*.
- c) Cobrar los instrumentos de acuerdo con las tablas de valor real del suelo, en una aproximación al valor del suelo del mercado, *50 encuestados*.
- d) Aportar en mayor proporción de los recursos obtenidos por el ICUS, a el área generadora por generar beneficio a las zonas vulnerables, *35 encuestados*.
- e) Impulsar la creación de un sistema de que regule y controle los Derechos de Desarrollos, *48 encuestados*.
- f) Establecer que los derechos de desarrollo vertical son colectivos y no necesariamente inherentes al suelo, *8 encuestados*.
- g) Rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos generados en cada uno de los instrumentos, y dar seguimiento al cumplimiento efectivo de los objetivos como el desarrollo de infraestructura, transporte y vialidades, y la conservación del patrimonio histórico y natural, *52 encuestados*.

## INSTRUMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA

6. La transferencia de derechos es un instrumento que se puede emplear como herramienta para reducir la densificación de la ciudad y a su vez para la conservación de su patrimonio, siempre y cuando se considere que,

- a) Que lo recaudado a través del ICUS, no se destine totalmente a las áreas generadoras ya que se podría crear un efecto regresivo en la política que lo fundamenta, *43 encuestados*.
- b) Los municipios contribuyan en el desarrollo de los municipios periféricos, *9 encuestados*.

Dirección General de Bibliotecas UAQ