

FIDEICOMISOS DE INFRAESTRUCTURA Y BIENES RAÍCES vs. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

CONSIDERACIONES MESAS DE TRABAJO

Desarrollo Integral Territorial y Urbano
de la Región Sureste de México

CORREDOR REGIONAL TREN MAYA

INTRODUCCIÓN	3
1. ESTADOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS POR EL PROYECTO TREN MAYA.	4
2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PRESENTES EN LOS ESTADOS CONSIDERADOS POR EL PROYECTO TREN MAYA.	4
3. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS MANEJADOS POR LOS ESTADOS CONSIDERADOS EN EL PROYECTO TREN MAYA.	5
3.1. Los mecanismos de recuperación de plusvalías presentes en las Leyes de Ordenamiento territorial por Estado	5
3.1.1. Estado de Campeche.....	6
3.1.2. Estado de Chiapas.....	7
3.1.3. Estado de Quintana Roo.....	7
3.1.4. Estado de Tabasco.....	10
3.1.5. Estado de Yucatán.	11
4. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS MANEJADOS POR LOS MUNICIPIOS CONSIDERADOS EN EL PROYECTO TREN MAYA.	12
4.1. Impuesto Predial.....	14
4.2. Contribución por Mejoras de Obras Públicas.....	14
4.3. Impuesto sobre la Adquisición de Bienes Inmuebles.	15
5. RELACIÓN Y ENGRANAJE DE LOS MECANISMOS PARA LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS IDENTIFICADOS CON LAS FIBRAS	15
5.1. El proyecto y el instrumento de planificación urbana.	16
5.2. El proyecto, su concepción, relación con las FIBRAS y los mecanismos de recuperación de plusvalía.....	18
6. CONCLUSIONES	21
7. REFLEXIONES.	22

INTRODUCCIÓN

El presente papel de trabajo surge de la conversación sostenida con el encargado de llevar en el marco del Tren Maya la constitución de los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes y Raíces (FIBRA) por parte del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR).

Tomando en cuenta que la FIBRA se constituye en el mecanismo designado por FONATUR para adelantar los proyectos estratégicos con miras al logro de las ciudades sustentables en torno a las futuras estaciones del Tren Maya, surge la necesidad de identificar en el marco de los instrumentos de ordenación territorial existentes para los Estados considerados en el proyecto del Tren Maya; los mecanismos establecidos para el financiamiento del desarrollo urbano y su compatibilización con el desarrollo de las FIBRA.

A tal fin se establece como metodología de trabajo los siguientes pasos:

- Determinar la legislación que rige el ordenamiento territorial y urbano en cada Estado.
- Establecer los mecanismos de recuperación de plusvalías considerados en los instrumentos identificados.
- Complementar su búsqueda de acuerdo a las leyes de Hacienda por Estado y por municipalidad.
- Seguidamente, la relación y engranaje de los mecanismos anteriores con las FIBRAS.
- Finalmente elaborar las conclusiones y reflexiones a que hubiere lugar producto del análisis anterior.

Cabe decir que para la determinación de la legislación territorial y urbana se trabajará con la información presente en los portales web sobre la materia en cada Estado y suministrados en su momento por Diego Pérez.

1. ESTADOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS POR EL PROYECTO TREN MAYA

De acuerdo al proyecto Ten Maya, los Estados a manejar en la Península de Yucatán con sus respectivos municipios y localidades más cercanas se muestran en la tabla N° 1.1.

Tabla N° 1.1.
Estados, Municipios y Localidades. Tren Maya.

Estados	Municipios	Localidad más cercana
Campeche	Candelaria	Candelaria
	Escárcega	Escárcega
	Campeche	S.F. Campeche
	Calakmul	Xpujil
Chiapas	Palenque	Palenque
Quintana Roo	Tulum	Cobá y Tulum
	Solidaridad	Playa del Carmen
	Puerto Morelos	Puerto Morelos
	Benito Juárez	Cancún
	Felipe Carrillo Puerto	Felipe Carrillo Puerto
Tabasco	Tenosique	Tenosique
	Balancán	Balancán
Yucatán	Mérida	Mérida
	Izamal	Izamal
	Tinum	Pisté
	Valladolid	Valladolid

Fuente: Elaboración propia.

2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PRESENTES EN LOS ESTADOS CONSIDERADOS POR EL PROYECTO TREN MAYA

De acuerdo a la tabla N° 1.1, los instrumentos de ordenamiento territorial identificados por Estado donde se desarrolla el Tren Maya; se presentan en la tabla N° 2.1.

Tabla N° 2.1.
Instrumento de Ordenamiento Territorial por Estado. Tren Maya.

Estados	Ordenamiento Territorial (Año de promulgación)
Campeche	Ley de Asentamientos Humanos (1993)
Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2017)
Quintana Roo	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018)
Tabasco	Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio (2017)
Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos (2017)

Fuente: Elaboración propia.

3. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS MANEJADOS POR LOS ESTADOS CONSIDERADOS EN EL PROYECTO TREN MAYA

3.1. Los mecanismos de recuperación de plusvalías presentes en las Leyes de Ordenamiento territorial por Estado

La tabla N° 3.1.1 muestra por Estado y su Ley de Ordenamiento Territorial, los mecanismos de recuperación de plusvalía manejados por cada una de estas.

Tabla N° 3.1.1.
Instrumento de Ordenamiento Territorial por Estado. Tren Maya.

Estado	Ley de Ordenamiento Territorial (Año de promulgación)	Instrumentos Gestión del Suelo	Mecanismos para la recuperación de Plusvalías
Campeche	Ley de Asentamientos Humanos (1993)	Derecho del Tanto	
		Declaratoria de Reserva	
Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2017)	Derecho de Preferencia	
Quintana Roo	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018)	Derecho de Preferencia	Contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras tributarias
		Reservas Territoriales	Impuesto predial y de adquisición de inmuebles
		Reagrupamiento Parcelario	Impuestos o contribuciones sobre el aumento del valor de los inmuebles como la captura, administración y distribución de plusvalías
		Polígonos de Actuación	Asociaciones o aportaciones fiduciarias
Tabasco	Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio (2017)	Derecho de Preferencia	Cuotas de Colaboración
			Contribución Especial para Predios Urbanos Baldíos
Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos (2017)	Reserva Territorial	
		Derecho de Preferencia	

Fuente: Elaboración propia con base a cada una de las Leyes de Ordenamiento Territorial por Estado.

Como elemento adicional en el análisis, la tabla anterior muestra los instrumentos de gestión del suelo por Estado manejados en cada Ley, tomando en consideración su

estrecha relación con los mecanismos de financiamiento al desarrollo urbano para concretar las intervenciones urbanas.

3.1.1. Estado de Campeche

La Ley de Asentamientos Humanos¹ del Estado de Campeche no establece de manera expresa mecanismos para la recuperación de plusvalías destinadas al financiamiento del desarrollo urbano. Sin embargo, como instrumentos de gestión del suelo, en su artículo N° 61² establece **el Derecho al Tanto** entendido como:

“El Gobierno del Estado y los Municipios, a través de sus dependencias o entidades encargadas del manejo de reservas territoriales para el crecimiento urbano, **tendrán prioridad para adquirir los predios comprendidos en la declaratoria de reserva**, cuando dichos predios sean puestos a la venta o cuando a través de cualquier acto jurídico vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad”.

Esta preferencia en la adquisición de terrenos, permite contar con bienes inmuebles para el desarrollo urbano, tomando importancia en función de obtener aquellos involucrados en proyectos claves para el mejoramiento de las ciudades.

Igualmente, en su artículo 55³, se entiende la **reserva** como “las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento”; y en el artículo 60⁴ se establece que

“Las **declaratorias de reservas** contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población. Una vez que dichas declaratorias sean publicadas e inscritas en el Registro correspondiente, los predios en ella comprendidos se utilizarán por sus propietarios en forma tal que no presenten obstáculos al futuro aprovechamiento determinado por el programa correspondiente.

En igualdad de circunstancias, las mismas declaratorias comprenderán preferentemente terrenos que no sean de propiedad ejidal o comunal.

¹ Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Periódico Oficial. Poder Legislativo del Estado de Campeche. México. 28 de Diciembre del 2018.

² Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Periódico Oficial. Poder Legislativo del Estado de Campeche. México. 28 de Diciembre del 2018.

³ Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Periódico Oficial. Poder Legislativo del Estado de Campeche. México. 28 de Diciembre del 2018.

⁴ Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Periódico Oficial. Poder Legislativo del Estado de Campeche. México. 28 de Diciembre del 2018.

Cuando se haga necesaria la utilización parcial o total de las reservas, se expedirá un programa parcial de crecimiento que regule las acciones y utilización del área de que se trate y se expedirán las declaratorias de usos y destinos que sean necesarias. En el caso de áreas ejidales y comunales, se promoverán las expropiaciones o aprovechamientos correspondientes, en los términos de la Legislación Agraria aplicable”.

3.1.2. Estado de Chiapas

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁵ del Estado de Chiapas, al igual que en el caso del Estado de Campeche; no establece de manera expresa mecanismos para la recuperación de plusvalías. Sin embargo, en su artículo N° 107 establece **el Derecho de Preferencia y la Reserva Territorial**, instrumentos de gestión del suelo; similar para el caso del Estado de Chiapas con el Derecho al Tanto, entendido como:

“El Gobierno del Estado y los municipios tendrán, en los términos de la legislación aplicable, el **derecho de preferencia** en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de **reserva territorial**, para destinarlos preferentemente a la constitución de espacio público, incluyendo el suelo urbano vacante dentro de dicha reserva, señaladas en los Programas aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso. Igual derecho de preferencia tendrán, en caso de remate judicial o administrativo, al precio en que se finque el remate al mejor postor....”.

3.1.3. Estado de Quintana Roo

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo⁶ es la normativa, dentro de los Estados que integran el proyecto de Tren Maya; mas prolija en cuanto a mecanismos para la recuperación de plusvalías.

La razón obedece a que en su formulación, se consideró un aparte exclusivo para la propuesta y manejo de los Instrumentos de Gestión del Desarrollo Urbano. En efecto, el Título Undécimo⁷ trata “De los Instrumentos de Gestión del Desarrollo Urbano”, donde en

⁵ Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas. Periódico Oficial N° 337. Segunda Sección. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, México. 27 de Diciembre del 2017.

⁶ Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. Decreto N° 194. Periódico Oficial del Estado. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. México. 16 de Agosto del 2018.

⁷ Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. Decreto N° 194. Periódico Oficial del Estado. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. México. 16 de Agosto del 2018.

su Capítulo Primero “De los Instrumentos de Gestión Urbana”, Sección Primera “De los Sistemas de Actuación” en su artículo 142 establece:

“El incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad que sea la consecuencia inmediata y directa de la ejecución de las obras previstas en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, será objeto de la **contribución por obras públicas** que en su caso se autorice, conforme a las disposiciones de este ordenamiento y las leyes hacendarias en el ámbito municipal”.

El artículo 142 establece el ámbito de actuación de dicha contribución y su regulación.

De igual manera, en el Capítulo Segundo “De los Instrumentos de Financiamiento y Fomento al Desarrollo Urbano”, Sección Primera “Instrumentos de Financiamiento” del mismo Título, el artículo 159 establece:

“El Gobierno del Estado y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, promoverán las acciones necesarias para que los siguientes mecanismos contribuyan al fomento del desarrollo urbano:

- I. **Impuesto predial y de adquisición de inmuebles**, proporcionales y equitativos, que permitan sufragar los servicios públicos municipales, promoviendo la inclusión de tasas adicionales a los predios baldíos urbanizados, que desaprovechan la capacidad instalada de las redes de infraestructura, equipamiento y servicios públicos existentes en los Centros de Población.
En los casos de predios ubicados en áreas de reserva territorial de mediano y largo plazo, así como en los lotes resultantes de nuevos desarrollos no se considerará la aplicación de tasas correspondientes a baldíos urbanizados, hasta en tanto no se dé plazo de ocupación de la reserva o la primera transmisión de propiedad en el caso de nuevos desarrollos;
- II. **Impuestos o contribuciones sobre el aumento del valor de los inmuebles como la captura, administración y distribución de plusvalías**, en especial las derivadas de la zonificación que otorga distintas potencialidades de uso y aprovechamiento urbano, así como de la construcción de obras o la prestación de servicios públicos;
- III. **Contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras** tributarias relacionadas con la ejecución y financiamiento de las obras, acciones o servicios públicos;
- IV. **Asociaciones o aportaciones fiduciarias** para la administración de aprovechamientos inmobiliarios en Centros de Población y zonas metropolitanas, para baldíos urbanos o ampliar las áreas urbanizadas, integrando las aportaciones de propietarios, gobiernos, inversionistas y ofreciendo alternativas de desarrollo para largo plazo, y

V. Otros mecanismos financieros regulados por la legislación en la materia”.

De igual manera, como mecanismos de gestión del suelo considera el **derecho de preferencia**, las **reservas territoriales**, el **reagrupamiento parcelario** y los **polígonos de actuación**.

El **derecho de preferencia** se define a través del artículo 132:

“En los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley Agraria y esta ley, la Federación, el Gobierno del Estado y los Municipios tienen el **derecho de preferencia** en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva o urbanizables señaladas en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, para destinarlos preferentemente a la constitución de espacio público cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

Para tal efecto, los propietarios de los predios, los notarios públicos, los jueces y las autoridades administrativas respectivas deberán notificarlo a la Secretaría y al municipio correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo no mayor de treinta días naturales, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo.

Cuando la Federación o el Gobierno del Estado o el municipio pretendan ejercer dicho derecho de preferencia, tendrá preferencia este último”.

Las **reservas territoriales**, entendidas en el marco del artículo 120:

El Estado y los Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de **reservas territoriales** para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I. Establecer una política integral, mediante la adquisición y habilitación de suelo y **reservas territoriales**, tendientes a incrementar la oferta de ese recurso para el desarrollo urbano y la vivienda, que propicie a la vez ciudades compactas y ordenadas;
- II. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular, en especial en zonas de riesgo, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;
- III. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los programas de desarrollo urbano;
- IV. Garantizar el cumplimiento de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, y

- V. Diseñar y aplicar instrumentos fiscales o financieros que permitan apoyar la gestión social del hábitat y la producción social de vivienda, en el marco de la planeación aplicable.

El **Reagrupamiento Parcelario**, definido en el artículo 4, numeral XLV, como “un instrumento de intervención urbana, que permite la ejecución de acciones de crecimiento, mejoramiento o conservación en un área determinada de un Centro de Población, mediante la agrupación y redefinición de las propiedades y los espacios públicos, mediante la asociación y gestión común de sus propietarios y las autoridades municipales”. Los artículos N° 153, N° 154 y N° 155 establecen su desarrollo.

Los **Polígonos de Actuación**, definidos en el artículo 4, numeral XLII, como “aquellas áreas para el desarrollo o aprovechamiento de inmuebles declaradas por los municipios, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, mediante la reotificación y relocalización de usos de suelo y destinos, así como para un adecuado reparto de cargas y beneficios resultantes ajustándose a las determinaciones de los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley”. Su manejo se establece en los artículos N° 149, N° 150, N° 151 y N° 152.

El engranaje entre mecanismos de financiamiento e instrumentos de gestión, coloca al Estado de Quintana Roo en una posición favorable a nivel legal para incidir sobre su dinámica urbana y la implementación de proyectos urbanos.

3.1.4. Estado de Tabasco

La Ley de Ordenamiento Sustentable⁸ del Territorio del Estado de Tabasco maneja como instrumentos para la gestión del suelo el **Derecho de Preferencia y Reservas Territoriales**; y como mecanismos para la recuperación de plusvalías los siguientes: **Cuotas de Colaboración y Contribución Especial para Predios Urbanos Baldíos**.

En su Capítulo XIV “Del Derecho de Preferencia en Reservas Territoriales”, en su artículo 143 se establece:

“Los Ayuntamientos o Concejos Municipales y el gobierno del Estado, tienen **derecho de preferencia** para adquirir los predios comprendidos en la **determinación de reserva**, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Agraria, así como en los programas y declaratorias correspondientes...”.

⁸ Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco. Decreto N° 089. Periódico Oficial del Estado. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco. México. 16 de Mayo del 2017.

De igual manera, en su Capítulo XII “Del Procedimiento para la Participación Social”, Sección Sexta “De las bases para determinar las **cuotas de colaboración** y su recaudación”, la Ley establece la forma para recabar la retribución por parte de los ciudadanos a la Municipalidad en función de la inversión realizada por la obras adelantadas en su territorio y que los benefician.

3.1.5. Estado de Yucatán

La Ley de Asentamientos Humanos⁹ del Estado de Yucatán establece como instrumento de gestión del suelo la **reserva territorial**, manejada en el artículo 53¹⁰ como:

“las áreas y los predios que se requieran para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se determinarán con base en lo dispuesto en los programas de desarrollo urbano y los acuerdos o convenios correspondientes en materia de reservas territoriales”.

Cabe resaltar que el **derecho de preferencia** también se establece relacionado en el articulado asociado a la reserva territorial de acuerdo a lo expresado en el artículo 56¹¹:

“El Estado y los municipios tendrán **derecho de preferencia**, en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos fueren objeto de enajenación a título oneroso.

Para tal efecto, los propietarios de los predios o en su caso, los notarios, los jueces o las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo al Gobernador del Estado y al ayuntamiento del municipio correspondiente, dándoles a conocer las condiciones de la enajenación, a fin de que en un plazo no mayor de un mes, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, pagando el precio respectivo. En caso de que ambas autoridades pretendieren ejercer su derecho de preferencia, tendrá prioridad el municipio”.

Finalmente, en cuanto a los mecanismos de recuperación de plusvalías, la Ley no maneja mecanismos en tal sentido.

⁹ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán. México. 22 de Diciembre del 2017.

¹⁰ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán. México. 22 de Diciembre del 2017.

¹¹ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán. México. 22 de Diciembre del 2017.

4. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS MANEJADOS POR LOS MUNICIPIOS CONSIDERADOS EN EL PROYECTO TREN MAYA

En función de realizar un levantamiento exhaustivo de los mecanismos para la recuperación de plusvalías en los Estados y Municipios que se incluyen en el Tren Maya, se ubican y revisan las Leyes de Ingresos o Hacienda Municipales para cada uno de las entidades locales¹². En tal sentido, se elabora la tabla N° 4.1.1 donde se exponen los mecanismos identificados.

Como puede observarse, los mecanismos identificados fueron el impuesto predial, la contribución por mejoras por obras públicas o servicios públicos y el impuesto a la adquisición de bienes e inmuebles.

Tabla N° 4.1. Mecanismos de Recuperación de Plusvalías presentes en las Leyes de Ingresos o Hacienda Municipal en los Estados y Municipios considerados por el Tren Maya

Estados	Municipios	Ley de Ingresos/Hacienda Municipal (Año)	Mecanismo
Campeche	Candelaria	2018	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras
			Impuesto sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles
	Escárcega	2015	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras
	Campeche	2018	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras
			Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
	Calakmul	2018	Impuesto Predial
Contribuciones de Mejoras para Obras Publicas			
Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles			
Chiapas	Palenque	2009	Impuesto Predial
			Contribuciones para Mejoras
			Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles
Quintana Roo	Tulum	2019	Impuesto Predial
			De Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio
			Impuesto Sobre Adquisición de Bienes

¹² Tomando en cuenta que todo ingreso a recabar por las autoridades locales debe ser reflejado en sus leyes de Ingresos o Hacienda Municipal.

Tabla N° 4.1. Mecanismos de Recuperación de Plusvalías presentes en las Leyes de Ingresos o Hacienda Municipal en los Estados y Municipios considerados por el Tren Maya

Estados	Municipios	Ley de Ingresos/Hacienda Municipal (Año)	Mecanismo
	Solidaridad	2019	Inmuebles
			Impuesto Predial
			Derechos de Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio
	Puerto Morelos	2018	Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles
			Impuesto Predial
			Derechos de Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio
	Benito Juárez	2020	Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles
			Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras por Obras Publicas
	Felipe Carrillo Puerto	2020	Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles
			Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas
Tabasco	Tenosique	2020	Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles
			Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras por Obras Publicas
	Balancán	2020	Impuesto Traslado de Dominio de Bienes e Inmuebles
Yucatán	Mérida	2020	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas
			Adquisición de Inmuebles
	Izamal	2019	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas
			Contribuciones de Mejoras por Servicios Públicos

Tabla N° 4.1. Mecanismos de Recuperación de Plusvalías presentes en las Leyes de Ingresos o Hacienda Municipal en los Estados y Municipios considerados por el Tren Maya

Estados	Municipios	Ley de Ingresos/Hacienda Municipal (Año)	Mecanismo
	Tinum	2017	Impuesto Sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles
			Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras Por Obras Publicas
			Impuesto Sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles
	Valladolid	2019	Impuesto Predial
			Contribuciones de Mejoras
			Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles

Fuente: Elaboración propia con base a las Leyes de Ingreso o Hacienda Municipal de cada uno de los Municipios considerados en el Tren Maya.

4.1. Impuesto Predial

El impuesto predial es un pago que realizan los propietarios de inmuebles en los centros urbanos (Smolka, 2013):

“sobre la base de los valores del suelo existentes o sobre los incrementos que esos valores adquieren debido a cambios en las condiciones o usos del suelo. Los ingresos suelen ser usados para sufragar los costos de inversión o mantenimiento de obras públicas, transporte y otras infraestructuras. Los impuestos..., generalmente recaudados únicamente de la propiedad privada, constituyen una forma de recuperación de plusvalías, en la medida en que el valor del suelo es consecuencia de la acumulación de acciones e inversiones públicas. En este sentido, el impuesto a la propiedad recupera una parte del valor, ya que la tasa de impuesto se aplica tanto a las edificaciones como a la tierra”. (p.23).

Este mecanismo se encuentra presente en cada uno de los quince (15) municipios y los cinco (5) Estados considerados en la ruta del Tren Maya.

4.2. Contribución por Mejoras de Obras Públicas

Se refiere a (Smolka, 2013) “un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico. (Borrero Ochoa 2011; Borrero Ochoa et al. 2011)”. (p. 26).

Al igual que el Impuesto Predial, la Contribución por Mejoras de Obras Públicas se encuentra presente en cada uno de los quince (15) municipios y los cinco (5) Estados considerados en la ruta del Tren Maya.

4.3. Impuesto sobre la Adquisición de Bienes Inmuebles

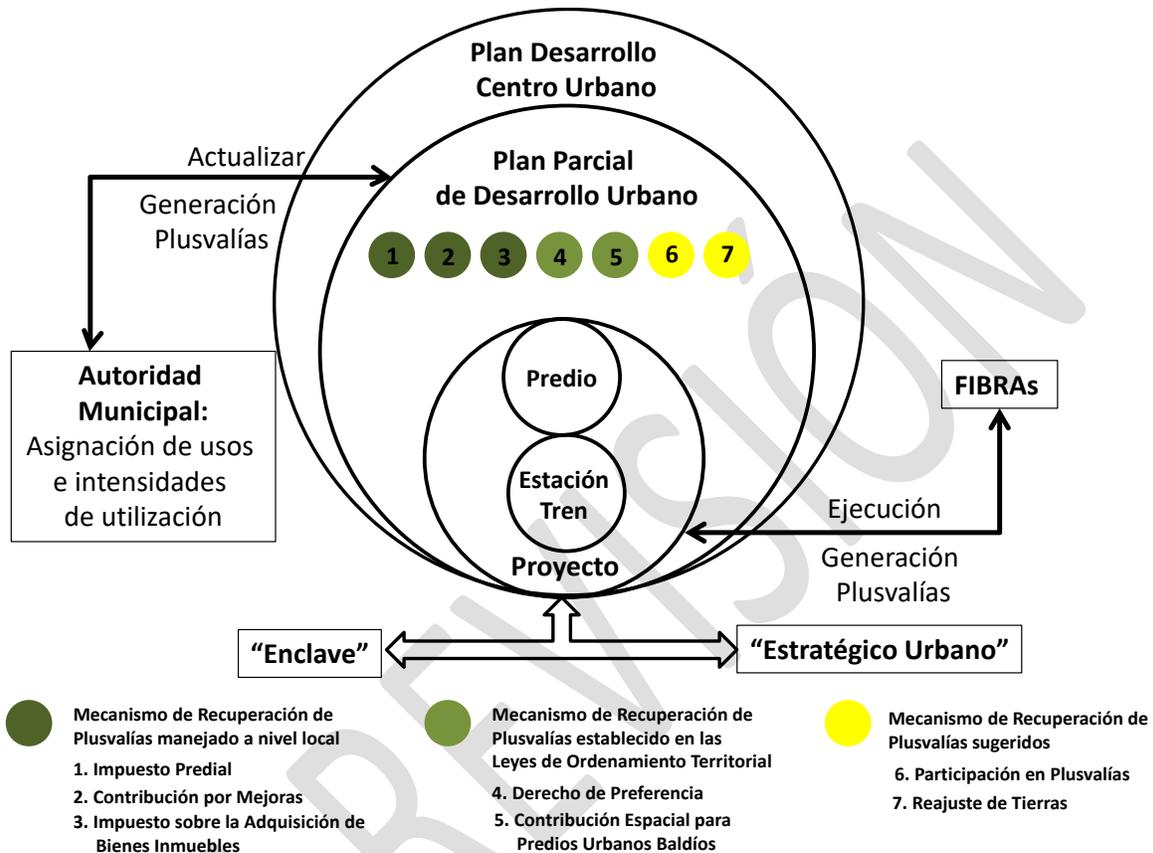
Se refiere al impuesto a pagar al momento de adquirir un inmueble en un centro poblado, bien sea terreno, construcción o terreno más construcción. Dado que las propiedades se benefician de los cambios de usos, condiciones de utilización y servicios de equipamiento e infraestructuras que los afectan, cobra importancia como mecanismos para la recuperación de plusvalías.

Se presenta en catorce (14) de los quince (15) Municipios y Estados incluidos en el Tren Maya, sólo el municipio de Escárcega en el Estado de Campeche; no lo maneja.

5. RELACIÓN Y ENGRANAJE DE LOS MECANISMOS PARA LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS IDENTIFICADOS CON LAS FIBRAS

La relación y engranaje de los mecanismos para la recuperación de plusvalías establecidos en las Leyes de Ordenamiento Territorial de cada Estado y los manejados por las autoridades locales de los Municipios involucrados con las FIBRAS; dependerán de: a) su conexión con el instrumento de planificación urbana que establezca los usos e intensidades de utilización del suelo donde se desarrolle el proyecto y por los cuales se generan plusvalías sobre los inmuebles allí contenidos; y b) la concepción que guie la formulación del proyecto a ser implementado por la FIBRA: "isla" o "estratégico urbano", el cual también generara plusvalías a los inmuebles involucrados y los que se encuentren adyacentes a él (Ver Esquema N° 5.1).

**Esquema N° 5.1.
Relación y Engranaje de los Mecanismos para la Recuperación
de Plusvalías identificados con las FIBRAS**



Fuente: Elaboración propia.

Dichas plusvalía deben y requieren ser objeto de recuperación para ayudar en la construcción de ciudades sustentables al establecer: a) equidad en la distribución de las cargas y de los beneficios que genera el desarrollo urbano; b) distribución más igualitaria de las rentas con miras a disminuir la pobreza; c) generación de recursos para el financiamiento legítimo de la ciudad; e) disciplinar el mercado del suelo contra la especulación; y f) lograr la transparencia del funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

5.1. El proyecto y el instrumento de planificación urbana

El proyecto a desarrollar en función de las estaciones del Tren Maya requiere de formularse usos e intensidades del suelo establecidas en el Plan De Desarrollo Urbano vigente de los centros poblados donde se manejen.

Tomando en cuenta que los instrumentos de planificación urbana se encuentran en su gran mayoría desactualizados, esto se convierte en una oportunidad para adecuarlos a la nueva dinámica que se espera con la implementación del Tren. Puede entonces generarse un sistema policéntrico con nuevas centralidades, mixtura de usos, incremento de las densidades para el logro de la ciudad compacta; entre muchos elementos destinados al logro de ciudades sustentables, inclusivas y resilientes.

A tal fin, se hace necesario entonces la adecuación o formulación de los instrumentos de planificación urbana por parte de las autoridades locales, donde el o los Planes Parciales cobran importancia ya que sería el mecanismo para establecer los polígonos asociados a las Estaciones del Tren y allí desarrollar los proyectos respectivos (Ver Esquema N° 5.1).

En este proceso inicial de actualización o formulación de los Planes de Desarrollo Urbano y Parcial, es fundamental incluir en ellos instrumentos para la gestión del desarrollo urbano así como mecanismos para su financiamiento. Dentro de estos últimos, en la actualidad ya las autoridades locales manejan **el impuesto predial, contribuciones de mejoras por obras públicas y el impuesto sobre adquisición de bienes e inmuebles** junto a los establecidos en las Leyes de Ordenamiento Territorial a nivel del Estado como **el derecho de preferencia y la contribución especial para predios urbanos baldíos** (Ver Esquema N° 5.1).

El manejo de los mecanismos expuestos tiene un par de ventajas en el contexto del área de estudio: en primer lugar ya encuentran presentes en la normativa urbana Estatal y Municipal por lo que no requieren de formular nuevas consideraciones legales; y segundo las autoridades locales conocen y manejan su formulación, implementación y cobro, por lo que no le son extraños en la gestión urbana de los centros poblados.

Cabe destacar que es muy probable que la adecuación o formulación de los usos e intensidades a establecer en los Planes de Desarrollo Urbano y Planes Parciales afecten a mayores predios que los incluidos en el ámbito del proyecto a desarrollar asociados a las Estaciones del Tren. En tal sentido, se recomienda añadir a los mecanismos para la recuperación de plusvalías que ya se manejan, dos piezas que dan cobertura integral al proceso: la **“participación en plusvalías”** y el **“reajuste de tierras”**.

La **“participación en plusvalías”** va referida a poder recabar el incremento del valor del suelo producido por los cambios de usos y nuevas intensidades de utilización generados por la actualización o formulación de los instrumentos de planificación urbana.

Cabe resaltar que la **“participación en plusvalías”** habilita asociar la recaudación obtenida con fines específicos, como el financiamiento para acometer equipamientos y redes de infraestructura que soporten los cambios realizados al sector y asociados a prioridades en el tiempo. Esta condición es fundamental, ya que garantiza los recursos para soportar un adecuado desarrollo urbano en el horizonte de planificación. Esta vinculación requiere de

un soporte legal que lo consolide por parte de las autoridades legales a nivel local, es decir, la aprobación del instrumento de planificación conteniendo tal acuerdo, estableciendo la obligatoriedad de su cumplimiento.

Por su parte, el “**reajuste de tierras**” busca de manera “efectiva implementar el desarrollo en conjunto de un grupo de predios de acuerdo a planes que garantizan el surgimiento de las infraestructuras públicas”¹³. Utiliza un principio denominado “reparto equitativo de cargas y beneficios” el cual “garantiza que cada participante..., obtenga una participación en los beneficios en la misma proporción de su participación. De tal forma, que se otorgue un tratamiento equitativo a los propietarios del suelo..., en relación con las obligaciones y con los aprovechamientos urbanísticos”¹⁴.

Este mecanismo es particularmente pertinente en el marco de los proyectos a desarrollar con base a las Estaciones del Tren, ya que parte de utilizar la normativa urbana para generar una iniciativa, asocia a propietarios del suelo con base a un plan, cuenta con una unidad gestora que vela por su implementación y garantiza, en una versión más acabada a través de la implementación de mecanismos para recuperar el aumento en el valor del suelo; el financiamiento en el logro de la transformación deseada y la infraestructura requerida¹⁵.

Es importante señalar que en el “**reajuste de tierras**”, el “proyecto” a implementar mediante este mecanismo, parte de una concepción de carácter positivo para la ciudad; independientemente que su organismo gestor sea de carácter privado o público; es decir, contiene aportes significativos para mejorar su condición en cuanto a conexión, equipamientos, infraestructura, espacio público o mezcla de usos entre otros elementos así como una formulación económica que le da viabilidad financiera; garantizando recabar los recursos para su ejecución. Esta condición es establecida en el instrumento de planificación urbana local.

5.2. El proyecto, su concepción, relación con las FIBRA y los mecanismos de recuperación de plusvalía

Una vez realizado los cambios de usos e intensidades del suelo a través de la actualización o formulación de un Plan de Desarrollo Urbano y su respectivo Plan Parcial que manejen el polígono de las Estaciones del Tren, y determinado en ellos los mecanismos para recuperar la plusvalía en sus ámbitos espaciales; es importante manejar cual será la

¹³ Lincoln Land Policy. (2016). *Reajuste de tierras: Ventajas y la experiencia de Colombia [Video]*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Md_c3zaBWVQ

¹⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá. Guía para el Reparto de Cargas y Beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana. Bogotá. Colombia

¹⁵ Lincoln Land Policy. (2016). *Reajuste de tierras: Ventajas y la experiencia de Colombia [Video]*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Md_c3zaBWVQ

concepción del “proyecto” que guie su desarrollo para ser implementado mediante las FIBRAS.

Así, el “proyecto” puede concebirse bajo dos premisas: “enclave” o “estratégico” (Ver Esquema N° 5.1).

Un “**proyecto enclave**” se caracteriza por el desarrollo de un inmueble o grupos de inmuebles que maximiza su rendimiento y utilidad para los inversionistas y el ente gestor, con base a los usos e intensidades del suelo asignados por los instrumentos de planificación urbana a nivel local; restringiendo sus aportes a la ciudad a lo establecido en la normativa legal vigente que le permite cumplir con su implementación (Ej.: cesiones obligatorias gratuitas como calles y suelo urbano para equipamientos).

En este caso, los mecanismos para la recuperación de las plusvalías generadas por el proyecto en él y a su alrededor se caracteriza por ser reactiva; es decir, se espera que el desarrollo esté finalizado y se aplican por parte de las autoridades locales mecanismos ya existentes en el área de estudio como el **impuesto predial** y el **impuesto sobre adquisición de bienes e inmuebles**.

Debe mencionarse que esta situación no es negativa per se; es más, es lo usual: se presenta a menudo en la ciudad por parte de los desarrolladores privados ejerciendo su derecho al aprovechamiento de sus inmuebles. De igual manera, debería ser lo usual que a través de los mecanismos nombrados para la recuperación de plusvalías, se recabaran los recursos para financiar el desarrollo urbano a nivel municipal.

Si el área de estudio contara con la implementación de la “**participación en plusvalías**”, la recuperación del incremento de valor del suelo por el desarrollo de “proyectos enclave” tendría una eficiencia mayor; ya que los recursos obtenidos por su aplicación tendrían un efecto concreto en la generación de infraestructura y equipamientos en el tiempo gracias a su vinculación legal.

Ahora bien, el “**proyecto estratégico**” busca establecer un cambio significativo y positivo en la dinámica urbana del centro poblado, donde la participación del sector público es el motor de su implementación, la escala de los impactos van más allá de su entorno inmediato; contienen una mixtura de usos, cierta complejidad institucional y financiera, manejo de la variable tiempo y aporte a la ciudad en materias como conexión, espacio público y equipamientos y servicios urbanos entre otras (Ver Esquema N° 5.1).

Dada sus características, el “**proyecto estratégico**” debe de considerar dos elementos adicionales en su formulación y ejecución: el o los mecanismo para la recuperación de plusvalías que permitan financiar su desarrollo y muy importante, el aporte a la ciudad; así como el instrumento que facilite su ejecución (operación).

Para el primero, se propone el “**reajuste de terrenos**” manejando el “**reparto equitativo de cargas y beneficios**” y para el segundo el **Fideicomiso Inmobiliario**; es decir la **FIBRA**.

Cabe mencionar que los **Fideicomisos Inmobiliarios** presentan varias ventajas para el desarrollo de un “**proyecto estratégico**”. En la publicación “De la Renovación a la Revitalización. Desafíos para Bogotá” publicado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la abogada Carolina Lozano establece que:

“Desde el punto de vista operativo y administrativo, permite un mejor manejo y accesibilidad para la gestión del suelo, ya que esta figura, a nombre de los propietarios que participan en el proyecto, es la encargada de administrar el patrimonio autónomo; esto evita que los propietarios que participan en el plan puedan administrarlo por separado lo cual implicaría un trabajo mucho más dispendioso...”

El establecimiento de la exención de renta a las utilidades...representa un incentivo para los propietarios en integrar los proyectos bajo esta figura....

Verifica y se asegura que efectivamente se haya desarrollado el proyecto urbano, ya que para eso se constituye: es su meta final....

Ha sido utilizado en muchos casos como un instrumento articulador de los intereses particulares tanto de los agentes públicos como privados que intervienen en un proyecto urbano...

En caso de que uno de los propietarios del suelo fallezca, el FIDEICOMISO garantiza la continuidad del proyecto, así se haga un proceso de sucesión...

El proceso de integración de la tierra hacia un FIDEICOMISO es irrevocable; por tanto después de un tiempo la persona y/o propietario que es parte del plan a través de la fiducia ya no puede desistir. Por supuesto, se da un periodo para que el propietario decida finalmente si entra o no a hacer parte del proyecto, lo cual también sirve para que la entidad promotora pueda revisar efectivamente cuántos predios están comprometidos con el proyecto....

El FIDEICOMISO permite establecer figuras de veeduría que permitirían mayor seguridad y confianza por parte de los propietarios o beneficiarios para que sus derechos sean garantizados y respetados por el proyecto” (p. 246 y 247).

En nuestro caso, los “proyectos” a desarrollar con base a las Estaciones del Tren Maya deben ser necesariamente “**proyectos estratégicos**” y en su formulación deberían considerar el mecanismo de recuperación de plusvalías “**reajuste de tierras**” que maneje “**la distribución equitativa de cargas y beneficios**” e implementados a través de un **Fideicomiso Inmobiliario**; la **FIBRA**; la cual permite un avance al reforzar su estructura de gestión.

6. CONCLUSIONES

Del análisis realizado podemos concluir lo siguiente:

- Las Leyes de Ordenamiento Territorial de los Estados manejados por el Tren Maya, incluyen instrumentos de gestión del suelo y mecanismos para el financiamiento urbano; siendo estos últimos los que facilitan la recuperación de plusvalías.
- Con relación a los instrumentos de gestión, el más frecuente es el derecho de preferencia y la reserva territorial. Cabe resaltar que el Estado de Quintana Roo es el que presenta una mayor variedad de instrumentos para la gestión del suelo.
- Las Leyes de Ordenamiento Territorial para los Estados de Campeche, Chiapas y Yucatán no manejan mecanismo de recuperación de plusvalías, mientras que para los Estados de Tabasco y Quintana Roo si se establecen, siendo este último e que presenta la mayor diversidad.
- A nivel de los municipios incluidos en el trazado del Tren Maya, los mecanismos para la recuperación de plusvalías son similares, lo que establece una oportunidad para su implementación desde la autoridad local ya que conocen su formulación y manejo dada su aplicación a través del tiempo.
- Cobra importancia el proceso de adecuación y actualización de los instrumentos de planificación urbana (Plan Urbano y Plan Parcial) que establecen los usos del suelo y sus intensidades de aprovechamiento alineados con el proyecto del Tren Maya y manejen los impactos que este produzca en los centros poblados.
- En tal proceso y a través de los Planes Urbanos y Planes Parciales, es fundamental incluir un “menú variado” de mecanismos para la recuperación de plusvalías y vincular, en lo posible; los recursos que se obtengan al financiamiento de las obras requeridas por el desarrollo urbano esperado.
- La actualización de usos e intensidades de utilización del suelo, permite incorporar un mecanismo de recuperación de plusvalía denominado “participación en plusvalías”, el cual vincula los recursos obtenidos con las obras requeridas para soportar el desarrollo urbano.
- El desarrollo de proyectos en los centros poblados, enmarcados en los Planes Urbanos y Planes Parciales, independiente de su objetivo para con la ciudad; han de contribuir al financiamiento del desarrollo y deben ser objeto de la aplicación de mecanismos para la recuperación de plusvalías.
- Los proyectos a desarrollar con base a las Estaciones del Tren y destinados al logro de ciudades sustentables, deben considerarse como “proyectos estratégicos”.
- En tal sentido y para el logro de sus objetivos, deben de manejar mecanismos de recuperación de plusvalías que aseguren los recursos en su ejecución, como el “reajuste de tierras”. De igual forma, han de incluir formas de asegurar su gestión como el Fideicomiso Inmobiliario.

7. REFLEXIONES

La utilidad del Fideicomiso Inmobiliario en los procesos de renovación urbana y captura de plusvalías es indudable. Tanto así, que su utilización en el mecanismo de recuperación de plusvalías el “reajuste de tierras” ha llevado a este a desempeñarse con mayor eficiencia y se habla de una segunda generación gracias a él en cuanto a su implementación.

Sin embargo, es necesario considerar una de sus múltiples variables para potenciar su efectividad: el alcance del contrato que se establece entre las partes; es decir, las características del objeto del Fideicomiso.

Si el contrato que establece el Fideicomiso se centra en el desarrollo de un proyecto que garantice incluir a los particulares dueños de la tierra en la construcción de las Estaciones del Tren Maya, bajo un esquema de maximizar los beneficios y minimizar los costos asociados mediante el cumplimiento estricto de la normativa urbana; esto muy posiblemente se logre y el centro urbano asociado tendrá un mayor grado de conectividad. Ahora bien, el proceso de generación de plusvalías se replicara en los terrenos adyacentes a las estaciones construidas y serán sus propietarios quienes las capitalicen; en caso de que no se propongan mecanismos para su recuperación y utilización como fuente de financiamiento para las obras que se requieran en mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Por otra parte, si el contrato del Fideicomiso parte y se basa en un proyecto donde la construcción de las estaciones aporta mejoras al centro urbano asociado como conectividad con su red vial y peatonal, espacios públicos, equipamiento, infraestructura, mezcla de usos con nuevas intensidades de utilización; y su ejecución considera un equilibrio en las cargas y beneficios que internamente requiere el proyecto, el FIDEICOMISO habrá logrado apoyar a la recuperación de plusvalías para otorgar al centro poblado condiciones de mejoramiento urbano más allá de una nueva infraestructura. Y si esto se combina con el mecanismo de participación de plusvalía aplicado a los terrenos adyacentes a este nuevo desarrollo, se le estará otorgando sustentabilidad económica un proceso de mejora continua del centro urbano en el tiempo.

Es evidente que para garantizar la realización de los proyectos que requieren de largos periodos para su concreción y que por lo tanto deben garantizar cierta estabilidad durante los distintos enfoques de gobierno, la herramienta idónea es el Fideicomiso Inmobiliario a través de reglas claras.

Partiendo del supuesto que las que la FIBRAS será el mecanismo para implementar los proyectos, debe decirse que existen ventajas y desventajas asociadas a los resultados de su utilización en el país.

Como ventaja puede señalarse que su utilización ha permitido dinamizar el mercado inmobiliario y existe experticia en su manejo por parte del posible ente gestor del proyecto estratégico: FONATUR.

Sin embargo, los proyectos ejecutados bajo las FIBRAS han sido cuestionados por especular y encarecer el suelo urbano, generar procesos de gentrificación y acentuar la desigualdad y falta de integración en las ciudades.

En este contexto, soy de la opinión que la FIBRA ha capitalizado los efectos negativos de los proyectos en donde se le ha utilizado. La explicación de esta situación se debe a (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015):

“Sin duda alguna, el reto más grande de esta herramienta es dar a conocer y entender a las entidades públicas, cuál es el papel del Fideicomiso dentro de los procesos de desarrollo urbano de las ciudades, es decir, hacerles entender que **es un instrumento que facilita la gestión y desarrollo del mismo y no es el responsable directo del desarrollo del proyecto.**

En este sentido, **el Fideicomiso es un instrumento para llevar a cabo varias gestiones, y debe responder por las obligaciones que son establecidas dentro del contrato, mas no por algo que le corresponde responder o solucionar al ente gestor, al promotor, al constructor del proyecto o al mismo municipio**”. (p. 247).

Para finalizar y tomando en cuenta lo anterior, se identifican los siguientes desafíos:

- Asegurar el carácter estratégico de los proyectos para el logro de ciudades sustentables en el marco del Tren Maya
- Su vinculación obligatoria a mecanismos de recuperación de plusvalía que manejen los incrementos del valor del suelo esperados a favor del proyecto y del centro urbano
- Relación del mecanismo con una figura idónea para su gestión a través del tiempo.

Debe decirse que se ha expuesto las condiciones a cumplir para el carácter estratégico de los proyectos. El **“reajuste de tierras”** con **“la distribución equitativa de cargas y beneficios”** cumple con el mecanismo de recuperación de plusvalías y las **FIBRAS** con la figura para su gestión. Sin embargo, estas deben ser objeto de una estrategia de información que permita desmarcarlas de las opiniones negativas generadas por su utilización en los proyectos desarrollados hasta la fecha.

