



INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE

HACIA CIUDADES BAJAS EN EMISIONES



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE

HACIA CIUDADES BAJAS EN EMISIONES



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

The ITDP logo consists of a green circular emblem containing a stylized eight-pointed star or flower design. To the right of the emblem, the letters "ITDP" are written in a large, bold, green sans-serif font.

ELABORACIÓN

ITDP: Quetzalli Ramos Campos y Luis Felipe Paz Flores

DESPACIO: Carlos Felipe Pardo Vélez

COLABORACIONES

Jimena Veloz Rosas

Salvador Medina Ramírez

Ricardo Gallo Tovar

Xtabai Padilla Rodríguez

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Xtabai Padilla Rodríguez

Jimena Veloz Rosas

COORDINACIÓN EDITORIAL

Nora de la Cruz

DISEÑO EDITORIAL

Igloo

Griselda Ojeda, Mónica Peón

PORADA

Jonathan González

AVISO LEGAL

Este producto es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Todos los derechos reservados. Cualquier reproducción, parcial o total, de la presente publicación debe contar con la aprobación por escrito del ITDP México y de USAID.

PRIMERA EDICIÓN

Impreso en México, 2015.

Printed in México, 2015.

ISBN 978-607-8288-14-4

El presente estudio fue elaborado por el ITDP México. Los autores principales son Quetzalli Ramos, Luis Paz y Carlos Felipe Pardo, bajo la supervisión de Ricardo Troncoso de WWF, en el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (MLED), patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el contrato "AID-523-C-11-00001" implementado por Tetra Tech ES Inc.

Para mayor información, por favor contacte a: info@mledprogram.org

www.mledprogram.org

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	8
Resumen Ejecutivo	10
1. Introducción	12
2. Desarrollo urbano y su instrumentación	14
2.1 Visión para las ciudades mexicanas bajas en emisiones	15
2.2 Instrumentación de la visión de ciudad	17
3. Marco jurídico del desarrollo urbano en México	19
4. Diagnóstico de instrumentos de desarrollo urbano en México	24
4.1 Instrumentos normativos	26
4.2 Instrumentos económicos	50
5. Ejemplos de instrumentos con casos internacionales	68
5.1 Anuncio de proyecto	68
5.2 Planes parciales	71
5.3 Desarrollo prioritario	76
6. Retos y oportunidades	81
Referencias	
Bibliografía	83
Normatividad	85
Anexo 1. Clasificación de legislaciones por orden cronológico	86
Anexo 2. Facultades fiscales por nivel de Gobierno	88
	
EJEMPLOS	
Ejemplo 1. Expropiación	33
Ejemplo 2. Zonificación	36
Ejemplo 3. Convenios administrativos	43
Ejemplo 4. Proyecto en Presidente Masaryk	52
Ejemplo 5. Parquímetros	55
Ejemplo 6. Sistema de financiamiento urbano de acción por colaboración	64
Ejemplo 7. Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, D.F.	65
Ejemplo 8. Derechos de desarrollo en Hong Kong	66
	
FIGURAS	
Figura 1. Escenario con bajas emisiones de carbono en el sector de transporte	14
Figura 2. El concepto principal del Desarrollo Orientado al Transporte	16
Figura 3. Artículos constitucionales que regulan el desarrollo urbano	19
Figura 4. Metodología de diagnóstico	24
Figura 5. Clasificación general de los instrumentos de desarrollo urbano	25
Figura 6. Objetivos del PNDU 2014-2018 correspondientes al DOT	28
Figura 7. Tipos de programas de desarrollo urbano	31
Figura 8. Estructura financiera de una bursatilización	59
Figura 9. Partes de un fideicomiso	61

TABLAS

Figura 10. Proceso para implementar el anuncio de proyecto	69
Figura 11. Suelos de expansión urbana de Bogotá y localización de la ONU	70
Figura 12. Formulación de cargas y beneficios de un plan parcial	72
Figura 13. Ejemplo de la conformación de un plan parcial	73
Figura 14. Proceso de aplicación del desarrollo prioritario	76
Figura 15. Declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias, Bogotá 2008-2012	77
Figura 16. Proceso de implementación del desarrollo prioritario	78
Figura 17. Servicios municipales	89
Figura 18. Principios constitucionales en materia fiscal	92

Tabla 1. Principios y objetivos para un Desarrollo Orientado al Transporte	16
Tabla 2. Normatividad relacionada al desarrollo urbano	20
Tabla 3. Objetivos de transporte y desarrollo urbano del PND	27
Tabla 4. Programas de DU en la LGAH	29
Tabla 5. Diferencia entre las reservas territoriales y las áreas no urbanizables	37
Tabla 6. Diferencia entre la incorporación de predios y la regularización de la tenencia de la tierra	38
Tabla 7. Acciones de urbanización de gestión del desarrollo	42
Tabla 8. Leyes relacionadas con el desarrollo urbano específicas en una entidad federativa	49
Tabla 9. Tipos de contribuciones fiscales	51
Tabla 10. Instrumentos para la captura de valor	53
Tabla 11. Ventajas y desventajas de la deuda pública	57
Tabla 12. Tipos de acciones de urbanización con participación de privados	62
Tabla 13. Comparativo entre los instrumentos normativos y los económicos	67
Tabla 14. Datos generales plan parcial Simesa	74
Tabla 15. Factor de convertibilidad de UAS según el uso	75
Tabla 16. Unidades de Aprovechamiento de Superficie por bloque de propietarios-plan parcial de Simesa	75
Tabla 17. Resultados de las subastas de predios de desarrollo prioritario	79
Tabla 18. Facultades tributarias federales, estatales, municipales y delegacionales del Distrito Federal	90
Tabla 19. Elementos de las contribuciones tributarias	91

¿SABÍAS QUÉ?

¿Sabías Que? 1. La SEDATU utiliza los convenios de coordinación para implementar acciones conjuntas con los gobiernos estatales y municipales	43
¿Sabías Que? 2. Fideicomisos	60
¿Sabías Que? 3. Caso de Hidalgo: Captación privada de contribuciones	64

TABLA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Áreas de Gestión Estratégica
APPs	Asociaciones Público-Privadas
CAEM	Código Administrativo del Estado de México
CO₂	Dióxido de Carbono
CONAPO	Consejo Nacional de Población
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAP	Derecho por el servicio de alumbrado público
DOF	Diario Oficial de la Federación
DOT	Desarrollo Orientado al Transporte
DU	Desarrollo Urbano
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
LAHDUOTEH	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
LAPP	Ley de Asociaciones Público Privadas
LDUBCS	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur
LDUDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
LE	Ley de Expropiación
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEDA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LMDF	Ley de Movilidad del Distrito Federal
LOTDUES	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora
LOTT	Ley de Ordenamiento Territorial de Tlaxcala
LP	Ley de Planeación

MLED	Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (por sus siglas en inglés)
MMtCO₂	Millones de Toneladas Métricas de Dióxido de Carbono
MtCO_{2e}	Millones de Toneladas de Dióxido de Carbono Equivalente
NAMA	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NOx	Óxidos de Nitrógeno
NGO	Norma General de Ordenación
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OONU	Operación Urbanística Nuevo Usme
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDU	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
RPP	Registro Público de la Propiedad
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDEMA	Secretaría del Medio Ambiente
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

PRÓLOGO

A medida que la población crece y tiene cada vez más aspiraciones económicas, las ciudades se ven presionadas para ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. Al mismo tiempo, el crecimiento acelerado exacerba los problemas de contaminación, cambio climático, consumo de energía, agotamiento de recursos y congestión.

Al crecer la población urbana y aumentar sus aspiraciones económicas, las ciudades necesitan ofrecer una mejor calidad de vida. Al mismo tiempo, el crecimiento acelerado exacerba los problemas de contaminación, cambio climático, consumo de energía, agotamiento de recursos y congestión.

Muchas ciudades se esfuerzan para atender estos complejos retos. Incluso aquellas que han tenido éxito en proveer un entorno saludable y funcional para sus ciudadanos, necesitan de todas las herramientas posibles para diseñar y planear su crecimiento futuro. Una herramienta muy estudiada pero subutilizada es el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). Esto significa coordinar el uso del suelo y el transporte para concentrar la vivienda y los centros de actividad alrededor de nodos del sistema de transporte público de la ciudad. Barrios compactos, caminables, con usos mixtos y con acceso conveniente al transporte público son una tecnología urbana que, cuando se implementa apropiadamente, puede reducir costos de traslado y de provisión de infraestructura, mejorar la salud pública, proteger el medio ambiente y reducir el consumo de energía. Las experiencias existentes también han demostrado que la gente disfruta vivir en estos desarrollos.

Ya existen muchos elementos para construir proyectos DOT exitosos en las ciudades latinoamericanas. Lo que falta es una evaluación significativa y la búsqueda de oportunidades locales. Los barrios de usos mixtos siempre han sido una característica predominante en la trama urbana de las ciudades latinas (al menos en mayor medida que en las ciudades de Estados Unidos y Canadá) y la inversión en nuevo transporte público ya se está llevando a cabo. Sin embargo, la planeación desordenada del suelo y la desconexión con los sistemas de transporte resultan en viajes largos e incómodos y en barrios que no pueden ocuparse de las necesidades de sus residentes. El trabajo conjunto y coordinado de los gobiernos y grupos interesados en el transporte público y el desarrollo urbano pueden inaugurar una nueva era en América Latina, donde las ciudades tengan una mayor calidad de vida.

Organizaciones no gubernamentales, como ITDP y CCAP, han tenido un importante papel en esa transformación:

- Han abogado y educado al público en general sobre los beneficios del DOT y la planeación urbana.

- Han compilado guías de mejores prácticas y las han dado a conocer alrededor del mundo.
- Pueden ofrecer herramientas, como esta publicación, para guiar a los gobiernos locales en la implementación del DOT.
- Pueden convocar reuniones, diálogos y talleres con actores públicos y privados, y ofrecer un espacio neutral para discutir los pros y contras de diversas visiones y estrategias urbanas.
- Pueden ayudar en las etapas iniciales de la planeación cuando las ciudades están aún identificando oportunidades.
- Pueden apoyar a los líderes públicos y privados que buscan una transformación urbana.
- Pueden conectar a las ciudades con recursos financieros y técnicos globales para apoyar los esfuerzos locales.

En México, los gobiernos de todos los niveles también tienen importantes responsabilidades. Además de educar a la población sobre nuevas visiones urbanas, deben ayudarse unos a otros para entender y apoyar las transformaciones urbanas. Una de sus tareas más importantes consiste en alinear las políticas y el financiamiento entre sectores y niveles de gobierno. Esto es clave para que el DOT se implemente de manera exitosa. Los gobiernos locales deben fomentar y apoyar políticas y regulaciones específicas que promuevan el DOT y alineen la zonificación, impuestos, estándares de diseño, lineamientos de expropiación, reglas de captura de valor e incentivos.

Trabajando juntos, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, negocios y ciudadanos pueden crear un futuro modelo urbano que dirija al mundo a balancear la actividad económica, la protección del medio ambiente y la calidad de vida. Esta publicación es parte de la transformación del pensamiento urbano cuyo momento de realizarse en América Latina ha llegado.

Charles Kooshian
CENTER FOR CLEAN AIR POLICY

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (MLED), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se desarrolla el siguiente documento, **Instrumentos para el Desarrollo Orientado al Transporte**. Éste tiene como objetivo identificar herramientas e instrumentos de desarrollo urbano que ayuden a impulsar políticas de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). La reducción de viajes en vehículos particulares, la transición a modos de desplazamiento sustentables y la densificación de los centros urbanos derivadas de dichas políticas contribuirán a cumplir las metas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que México ha establecido.¹

El 77% de la población mexicana vive en ciudades (INEGI, 2010). El aumento en los niveles de consumo de combustibles fósiles y el grado de motorización derivado de la urbanización provocan que el transporte represente la segunda fuente más importante de emisiones de GEI en el país con 22.2% del total. El sector transporte es el sector con la mayor tasa de crecimiento de GEI en los últimos 10 años (SEMARNAT, 2013).

Al atender a los principales desafíos que enfrentan las ciudades mexicanas en materia de desarrollo urbano, movilidad y medio ambiente, este estudio pretende ser un primer insumo para tomadores de decisiones, sociedad civil e iniciativa privada interesados en conocer la situación y mejorar el desarrollo urbano y la planeación. Al mismo tiempo se trata de entender la complejidad legal e institucional del tema, mediante un análisis y revisión de todos los instrumentos de desarrollo urbano a nivel federal y de las entidades federativas. En este sentido, la planeación es un elemento fundamental para transitar a ciudades bajas en carbono, mediante la reducción de viajes en automóvil privado y, por ende, de emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes de vida corta.

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) establece que se deben "instrumentar planes y programas de desarrollo urbano que comprendan criterios de eficiencia energética y mitigación de emisiones directas e indirectas, generadas por los desplazamientos y servicios requeridos por la población, evitando la dispersión de los asentamientos humanos y procurando aprovechar los

¹ México ha demostrado un compromiso en la lucha contra el cambio climático, y ha asumido el compromiso de disminuir sus niveles de emisiones de GEI en un 30% con respecto a la línea base para 2020, así como en 50% al 2050 en relación con las emisiones de 2000 (LGCC, 2012).

espacios urbanos vacantes en las ciudades” (LGCC, art. 34). En este contexto se logró denominar distintos instrumentos de desarrollo urbano, (normativos, jurídicos, económicos y financieros) que sirven a las autoridades para adquirir, controlar y gestionar el suelo urbano. De esta manera, dichos instrumentos, permiten coordinar y realizar eficazmente la aplicación de las disposiciones de desarrollo urbano, tales como son los planes y los programas de desarrollo urbano. Asimismo, permitirán el cumplimiento de la legislación en materia de política climática.

La diversidad de leyes e instituciones encargadas del desarrollo urbano y la ambigüedad en la movilidad, nos demuestra que aunque ambas son complementarias no ha existido sinergia para detener las tendencias de expansión urbana y sus consecuencias ambientales, sociales y económicas. Tampoco se ha considerado el desarrollo de instrumentos paliativos relacionados al fenómeno metropolitano que ha acelerado esta expansión.

En este contexto, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, por sus siglas en inglés), considera que los instrumentos señalados en este diagnóstico pueden ser medios para mejorar la articulación entre infraestructura de transporte y planeación y gestión urbana. De esta forma, puede ayudar a mejorar los escenarios para integrar diferentes lógicas y capitalizar oportunidades inmobiliarias, que permitan una mayor accesibilidad a los sistemas de transporte. También enfatizamos que estos instrumentos requieren asociación, gerencia y consenso entre varios agentes públicos y privados, por lo que su gestión es compleja y requiere tiempos largos de implementación. Los beneficios a largo plazo pueden ser mayores al cimentar el camino hacia ciudades más sustentables, saludables y equitativas.

1

INTRODUCCIÓN

Las ciudades en el mundo ocupan solamente el 2% de la superficie del planeta y utilizan aproximadamente el 75% de los recursos naturales (Girardet, 1999). Las ciudades también generan un 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero y son altamente vulnerables ante los impactos del cambio climático. En este contexto, entender y gestionar la lógica de las ciudades juega un papel importante en la solución de muchos problemas, principalmente a través de la mejora del servicio del transporte y la planeación urbana.

En los últimos treinta años, las ciudades mexicanas han pasado por un proceso de expansión urbana que ha reducido su densidad y dificultado la provisión de servicios públicos, como el transporte. Esta situación ha generado una dependencia del uso del automóvil en las ciudades y, por lo tanto, externalidades negativas, como la pérdida de tiempo en el tráfico, emisión de gases de efecto invernadero, contaminación local, accidentes, ruido, entre otros, lo que ha llevado a reducir la calidad de vida de las ciudades mexicanas (Medina y Veloz, 2013).

Para revertir esto, es necesario replantear cómo las ciudades se desarrollan. Un elemento fundamental de este replanteamiento consiste en aceptar que el desarrollo urbano y la movilidad están íntimamente relacionados y que ambos deben planearse y gestionarse de manera conjunta y orientados a transitar a ciudades bajas en emisiones.

La propuesta de implementar el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) en las ciudades mexicanas cumple con este elemento fundamental, pues promueve que el desarrollo urbano se dé de manera densa y compacta alrededor de ejes de transporte público masivo y mejora la movilidad no motorizada. De esta forma se reduce el uso del automóvil y, por lo tanto, sus externalidades negativas.

Sin embargo, es necesario plantear cuáles son los elementos necesarios para implementar una política de DOT. No es suficiente establecer políticas y lineamientos generales. Se necesita instrumentar las políticas, encontrar proyectos piloto específicos y financiar las iniciativas DOT.

Este documento explora precisamente esa instrumentación. Su objetivo es identificar cuáles son los mecanismos con los que cuentan los gobiernos estatales y municipales para guiar y financiar el desarrollo urbano. Así mismo, busca explicar –más allá de la clasificación de alguna ley en particular– para qué sirven los instrumentos de desarrollo urbano y cuáles son los impactos de los instrumentos. Estos pueden colaborar o interponerse con nuestro objetivo central de conseguir ciudades compactas, mixtas y diversas, con una movilidad sustentable y una sociedad más equitativa. De allí la relevancia de ubicar dichos instrumentos contemplados en la ley.

El estudio se compone de cuatro secciones. La primera explica la visión objetivo para las ciudades mexicanas, así como la importancia de su instrumentación. La segunda sección es una revisión y mapeo del marco jurídico aplicable al desarrollo urbano en México. Posteriormente, se realiza un diagnóstico de los instrumentos tanto normativos como económicos que tienen disponibles los gobiernos locales para gestionar el desarrollo de las ciudades. Por último, se presentan ejemplos internacionales de mecanismos de desarrollo urbano que hoy no existen en la normatividad mexicana, pero que podrían incorporarse para promover el desarrollo de proyectos DOT.

Este documento pretende ahondar en la articulación de la estrategia nacional de desarrollo bajo en emisiones, mediante la coordinación de la movilidad y el desarrollo urbano de las ciudades, en el marco de la Ley General de Cambio Climático 2014-2018, la Estrategia Nacional de Cambio y el Programa Especial de Cambio Climático. Cabe destacar que es la primera vez en México que se realiza un estudio sobre instrumentos de gestión de uso de suelo orientados a la movilidad urbana sustentable para reducir la demanda y los impactos del transporte privado.

2

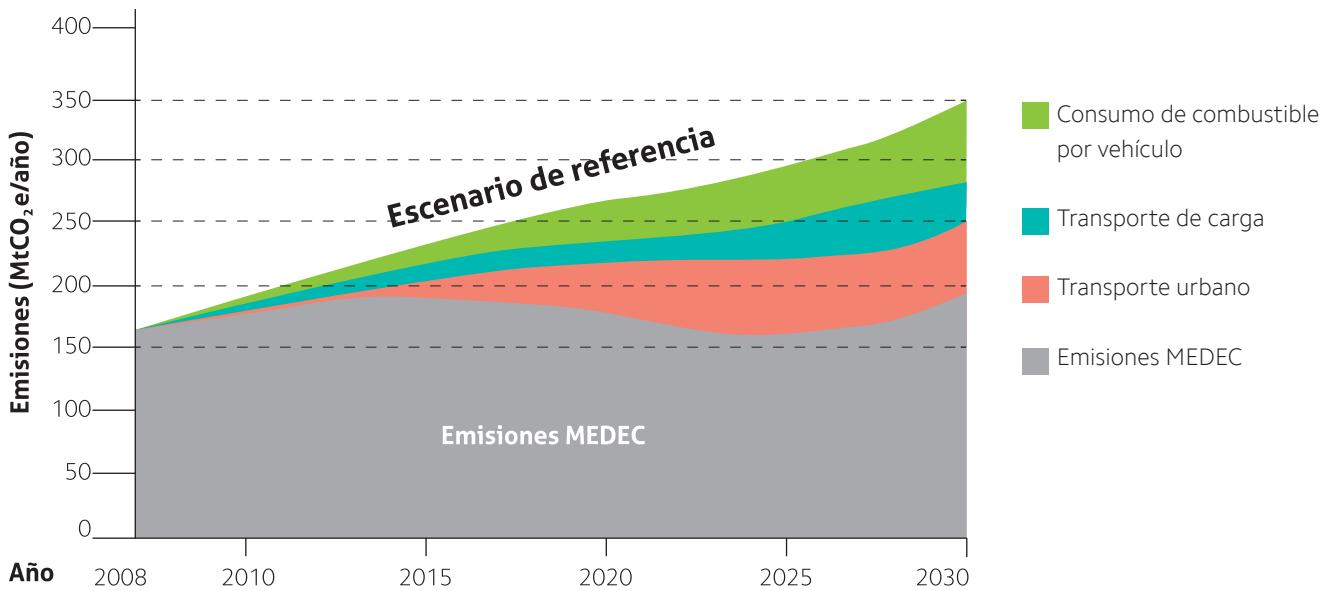
DESARROLLO URBANO Y SU INSTRUMENTACIÓN

En los últimos treinta años, las ciudades mexicanas mayores a 50 mil habitantes se han expandido de manera acelerada y desproporcionada según el crecimiento de su población: su área se ha expandido 6 veces de 1980 a 2010, mientras que la población sólo se ha incrementado 1.9 veces. Esta situación ha significado una disminución de la densidad de la población del 67%, de acuerdo con datos de SEDESOL (2012).

Esta expansión, sobre todo si las densidades son menores a 100 habitantes por hectárea, ha vuelto inviable financieramente la provisión de un servicio de transporte público de calidad y ha dificultado el poder moverse caminando o usando la bicicleta, lo que ha incentivado el crecimiento del

parque vehicular privado en todas las ciudades. El ritmo de crecimiento del parque vehicular en las ciudades mayores a 50 mil habitantes es en promedio del 8.5% anual. Adicionalmente, el uso del automóvil se ha incrementado en un 300% en los últimos treinta años (Medina, 2012).

Figura 1. Escenario con bajas emisiones de carbono en el sector del transporte



Estos patrones de urbanización hacen que el transporte urbano integrado y la planificación de uso del suelo constituyan factores fundamentales en el uso general de la energía y las emisiones. Hoy México se ubica entre los países con mayor vulnerabilidad ya que 15% de su territorio, 68.2% de su población y 71% de su Producto Interno Bruto (PIB) se encuentran altamente expuestos al riesgo de impactos adversos directos del cambio climático (Dasgupta, et.al., 2009).

Es importante recalcar que este patrón de crecimiento basado en el automóvil particular tiene serias externalidades para la sociedad en su conjunto. Los automóviles particulares generan el 22% de las emisiones de CO₂, gas causante del cambio climático, en el país (SEMARNAT, 2013). Se estima que al menos 34 millones de personas están expuestas a mala calidad del aire (INE, 2009) generado, principalmente, por los vehículos automotores. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2012), dicha calidad en el aire provocó 14,734 muertes en México en 2008. A ésto habría que agregar las 16 mil muertes, 162 mil heridos anuales por accidentes de tránsito, que generan gastos de 126 mil millones de pesos al año, equivalente al 1.3% del PIB (CONAPRA, 2013 y Cervantes, 2009).

La expansión de las ciudades no es un problema grave cuando el crecimiento es planeado y orientado al uso del transporte público y con medios de transporte activos (caminar y usar la bicicleta). Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento en las ciudades mexicanas se ha dado sin una planeación adecuada, al impulsar patrones urbanos de dependencia del uso del automóvil. Esto dificulta la transformación y desarrollo de las ciudades bajas en emisiones, con mejor calidad de vida y aire aceptable para sus habitantes.

Es necesario replantear la visión del desarrollo urbano para que se enfoque en generar una movilidad incluyente, equitativa y sustentable para los habitantes de la ciudad. Un elemento fundamental del replanteamiento consiste en aceptar que al desarrollo urbano y la movilidad están íntimamente relacionados, y que ambos temas deben planearse y gestionarse de manera conjunta y orientados a ayudar a la transición de ciudades bajas en emisiones.

Cabe destacar, que el país tiene el compromiso de reducir al año 2020 un 30% de emisiones con respecto a la línea de base; así como un 50% de reducción de emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Bajo estas metas las ciudades representan una oportunidad, ya que el 77% de la población vive actualmente en ellas.

2.1

VISIÓN PARA LAS CIUDADES MEXICANAS BAJAS EN EMISIONES

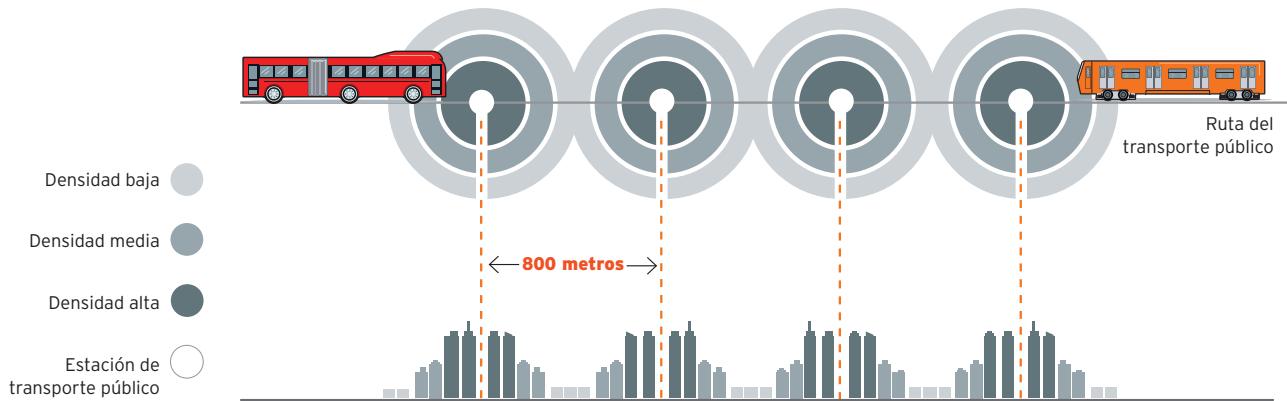
En la búsqueda por encontrar soluciones a los desafíos que ha generado el rápido crecimiento urbano y poblacional y los problemas de movilidad y congestión asociados a estos en las ciudades, el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) "es considerado

como una estrategia probada para integrar la planificación del uso del suelo y el transporte sostenible para el beneficio de un transporte público eficiente y soluciones de transporte, del medio ambiente y del desarrollo de espacios urbanos" (ITDP, 2014).

Asimismo, este tipo de planificación o de ordenamiento del territorio busca integrar fuertemente los corredores de transporte público masivo con el desarrollo urbano, de tal forma que la planificación urbana se concentre en generar mayor actividad y altas densidades en el área cercana a las estaciones de transporte público. Con ello se reduciría la distancia de los viajes y se haría más eficiente el movimiento en la ciudad, mediante espacios públicos que facilitaran

e invitaran a caminar o llegar en bicicleta a las estaciones. Dicho cambio propicia que las personas planeen mejor sus viajes dentro de la ciudad, en medios de movilidad sustentables. Orientar el desarrollo al transporte implica entonces estructurar una política de ordenamiento espacial, en donde la estructura de soporte (el transporte público) determine en gran medida las oportunidades de reagrupar el territorio de manera eficiente y sustentable.

Figura 2. El concepto principal del Desarrollo Orientado al Transporte Público.



FUENTE: ELABORADO CON BASE EN WESSELS, ET AL. (2012).

Aunque un elemento necesario para el DOT es la densificación alrededor del transporte público masivo, un verdadero DOT no sólo debe enfocarse a éste. También implica la

creación de espacios que verdaderamente promuevan el uso de modos de transporte no motorizados y una alta calidad de vida para sus habitantes.

Tabla 1. Principios y objetivos para un Desarrollo Orientado al Transporte

Principio	Objetivo
Caminar	<ul style="list-style-type: none"> • La red peatonal es segura y completa. • El entorno peatonal es activo y vibrante. • El entorno peatonal es templado y cómodo.
Pedalear	<ul style="list-style-type: none"> • La red ciclista es segura y completa. • El estacionamiento para bicicletas es vasto y seguro.
Conectar	<ul style="list-style-type: none"> • Las rutas peatonales y ciclistas son cortas, directas y variadas. • Las rutas peatonales y ciclistas son más cortas que las de los vehículos motorizados.

Principio	Objetivo
Transportar	 <ul style="list-style-type: none"> • El transporte de alta calidad es accesible a pie.
Mezclar	 <ul style="list-style-type: none"> • Las distancias de viaje se reducen por la provisión de usos diversos y complementarios. • Los grupos de menores ingresos tienen viajes cortos.
Densificar	 <ul style="list-style-type: none"> • Las densidades residenciales y de empleos promueven el transporte de alta calidad.
Compactar	 <ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo se da en un área urbana existente. • Viajar en la ciudad es conveniente.
Cambiar	 <ul style="list-style-type: none"> • El espacio ocupado por vehículos motorizados es minimizado.

FUENTE: ITDP, 2014.

El DOT tiene amplios beneficios ambientales. CTS-Banco Mundial (2009) estima, en un escenario conservador de expansión urbana, que implementar un programa de densificación generaría una reducción de emisiones de hasta 117 MtCO₂e, 11,800 toneladas de PM_{2.5} y 855,000 toneladas de NO_x hasta 2030 en el sector transporte. Otro ejemplo del potencial de mitigación de las estrategias DOT es Colombia, donde se está planteando una NAMA basada en DOT que reduciría hasta en un 25% el uso del automóvil. Derivado de ello se espera una

reducción de emisiones de GEI de entre 3.6 y 5.5 MMt CO₂ en el 2040 (Winkelman, 2013).

Además de los beneficios ambientales, el DOT puede ayudar a reducir otras externalidades del uso del automóvil, como los accidentes, la congestión y el ruido. Asimismo, promueve la revitalización de colonias, el desarrollo económico en la zona intervenida y la baja de costos de infraestructura por la reducción en la expansión de las ciudades (Medina y Veloz, 2014).

2.2

INSTRUMENTACIÓN DE LA VISIÓN DE LA CIUDAD

Hay que notar que de no existir una visión de ciudad como la planteada en la sección anterior, hablar de instrumentación es irrelevante. El proceso debe empezar de lo general a lo particular, en donde lo general es el modelo de ciudad pensado y lo particular,

su aplicabilidad y ejecución. Por eso, el manejo y la gestión del territorio, sus restricciones e incentivos deben estar profundamente ligados a un modelo de ordenamiento que sea transversal a escala territorial.

Antes de hablar de implementar e instrumentar una visión de ciudad, es necesario tener en cuenta cuatro elementos:

- ➔ Fortalecer la estructura institucional: no se trata sólo de la creación de la política por sí misma, sino de la institucionalidad y poder de decisión que se consolide como sustento de ella.
- ➔ Unificar el discurso del ordenamiento y garantizar su transversalidad en todos los niveles de gobierno: estructurando las bases de su aplicación en el campo normativo, institucional y de ejecución por medio de planes y proyectos, el resultado será una estructura del territorio ordenada.
- ➔ Comprender al territorio de manera integral: en el territorio confluyen distintos sectores que se interrelacionan entre sí; no se trata sólo una suma de componentes aislados.
- ➔ Entender que los problemas de planeación y movilidad urbana están directamente relacionados a impactos ambientales y sociales a escala local y mundial.

En este sentido, es importante considerar que para implementar una visión de DOT hay que involucrar a todos los niveles de gobierno y, al menos, los sectores de desarrollo urbano y transporte. Esta publicación, sin embargo, se enfocará solamente en la instrumentación de la visión desde el punto de vista del desarrollo urbano, ya que asumimos el transporte como una variable independiente; es decir, se asume su existencia previa o que ya existe una planeación avanzada de un sistema de transporte.

Así mismo, se considera que entre mayor densidad y mixtura, el número de viajes en transporte público y en modos no motori-

zados, así como los trasladados cortos dentro de una misma zona se incrementan. Esto provoca una reducción significativa del uso del auto y de GEI.

Para poder implementar una visión de DOT, existen ciertos objetivos específicos en materia de desarrollo urbano²:

- ➊ Gestionar suelo para la implementación del sistema. El Estado no puede permitir que el mercado considere al suelo como un agente más del mismo, al contrario, debe encontrar los instrumentos que lo ayuden a adquirir el suelo a menores precios y evitar el uso de mecanismos de expropiación.
- ➋ Obtener financiamiento para la infraestructura por medio de instrumentos y estrategias orientadas a la captura de valor.
- ➌ Desarrollar esquemas DOT para vincular la alineación de un corredor de transporte masivo con políticas de suelo.

En las próximas secciones, esta publicación explorará cuáles son las herramientas que los diferentes niveles de gobiernos en México tienen a su disposición, vigente y que pueden mejorarse, para lograr estos objetivos de política pública.

En este contexto, es importante recalcar la importancia de los gobiernos locales como actores claves en la planeación urbana y los efectos que tiene ésta en el uso de energía y en los recursos y, por ende, en la presión ejercida en la concentración de los GEI.

² El concepto de desarrollo urbano nos ofrece la visión legal respecto a los asentamientos humanos. Con base en las diferentes definiciones de las legislaciones locales, podemos concluir que es el proceso de ocupación del espacio urbano y contempla su ordenamiento y regulación en sus aspectos físicos, económicos y sociales. Es decir, significa la transformación espacial y demográfica, el incremento de las actividades productivas y la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población. Sin embargo, conceptos como eficiencia y calidad de vida generalmente están ausentes de estas leyes.

3

MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

Para poder instrumentar la visión de desarrollo urbano presentada en la sección anterior necesitamos considerar el marco jurídico en el que se inserta esta visión, para posteriormente poder identificar las herramientas que los gobiernos locales tienen a su disposición.

Nuestro marco regulatorio de desarrollo urbano se fundamenta principalmente en el artículo 27 de la Constitución, que establece las bases del derecho de la propiedad privada. El gobierno puede limitar la propiedad privada por tres razones: para reservarse el dominio de ciertos recursos naturales; extinguir la propiedad privada siempre y cuando haya utilidad pública, mediante la expropiación; y para establecer modalidades a la propiedad por razones de interés público o social (IIJ, 2001).

Estas modalidades de la propiedad son

clave para entender las facultades de las autoridades de desarrollo urbano, ya que un tipo de modalidades de la propiedad son los usos, reservas y destinos específicos del suelo con el objetivo de ejecutar obras públicas así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (párrafo tercero del art. 27 constitucional).

Además del artículo 27 constitucional, existen otros artículos relevantes en materia de desarrollo urbano. Estos se detallan en la figura 3.

Figura 3. Artículos Constitucionales que regulan el desarrollo urbano

Artículo 4	Artículo 26	Artículo 31	Artículo 115	Artículo 122
Establece el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a una vivienda digna y decorosa.	Faculta a gobiernos para implementar instrumentos de planeación urbana derivados del PND.	Establece principios constitucionales en materia fiscal.	Establece facultades de desarrollo urbano de municipios: servicios públicos, administración de hacienda, así como planeación y control sobre utilización del suelo municipal.	Establece las disposiciones específicas para el Distrito Federal en materia de desarrollo urbano.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

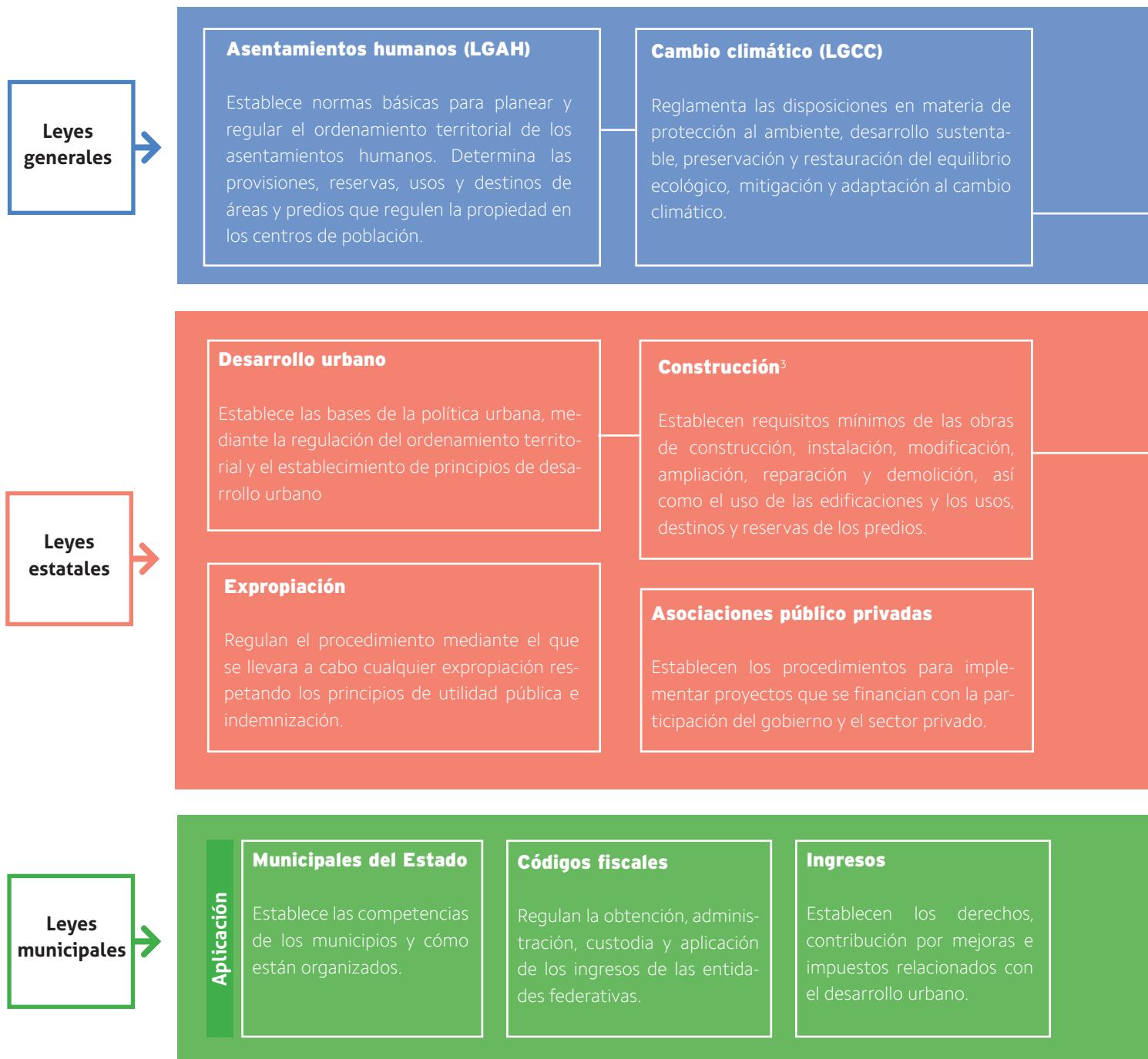
Adicionalmente al fundamento constitucional presentado, existe una gran variedad de leyes y reglamentaciones en todos los

niveles de gobierno que influyen —directa e indirectamente— en el desarrollo urbano de las ciudades mexicanas. Entre éstas se

encuentran leyes generales, que inciden en los tres niveles de gobierno y distribuyen competencias entre estos, leyes estatales y leyes y regulaciones municipales. Es importante notar que existen otras leyes que

regulan otros sectores, pero contienen herramientas que pueden ser de utilidad para las autoridades competentes en el desarrollo urbano. A continuación, la tabla 2 sintetiza esta normatividad.

Tabla 2. Normatividad relacionada al desarrollo urbano



³ Las leyes de construcción pueden ser estatales o municipales.

Equilibrio ecológico y protección ambiental (LGEPA)

Reglamenta la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Regula el ordenamiento ecológico del territorio.

Movilidad y transporte

Establecen las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas, el transporte público y el de bienes. Establecen los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad.

Desarrollo económico

Establecen las bases para promover, fomentar e incentivar la actividad económica del Estado.

Vivienda

Puede contribuir —o no— a densificar las ciudades con usos mixtos y competitivos. El principal objetivo es establecer programas de vivienda social.

Cambio climático

Establecen acciones de mitigación y adaptación al cambio climático más concretas. Establece obligaciones al gobierno estatal y a los gobiernos municipales de implementar acciones para reducir emisiones de GEI.

No todas las entidades federativas cuentan con este tipo de leyes.

Desarrollo metropolitano²

Establecen las bases generales de la planeación para fomentar el desarrollo urbano en las zonas metropolitanas y establecen los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en las áreas metropolitanas.

Ambientales estatales

Establecen instrumentos de política ambiental estatales y los de desarrollo urbano.

Los instrumentos económicos ambientales pueden incentivar acciones deseables en materia de desarrollo urbano que promuevan ciudades compactas.

² Solamente cuentan con estas leyes las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas

Hacienda

Establece las contribuciones de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales e ingresos extraordinarios para solventar el gasto público.

Reglamento de construcción

Reglamentos que establecen los requisitos mínimos de construcción de inmuebles y obras en el municipio. Las licencias de construcción dependen del gobierno municipal.

Planes de desarrollo urbano

Establecen los tipos de uso de suelo y reservas en sus planes y programas municipales.

Reglamentos de servicios públicos

Establecen la forma en la que se da el servicio como los procedimientos de queja, de transparencia y rendición de cuentas.

Es importante resaltar el papel de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), promulgada en 1993, en la normatividad del desarrollo urbano. Ésta establece el marco legal que rige la configuración urbana de nuestro territorio y de ésta se desprenden las leyes locales de desarrollo urbano. La LGAH, por su carácter de ley general, distribuye las competencias en materia de asentamientos humanos entre municipios, estados, y la federación, que son las tres autoridades que hoy reconoce la legislación mexicana en esta materia.⁴ A continuación se detalla cuáles son las facultades concurrentes que tiene cada uno de estos niveles de gobierno en el tema de asentamientos humanos, según la LGAH.

FEDERACIÓN⁵

La competencia de las autoridades federales es la planeación nacional del desarrollo urbano, así como en la vigilancia y guía de la planeación regional y local del desarrollo urbano (art. 7, LGAH).

La federación, por medio de la SEDATU, celebra convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la federación y las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado, en materia de desarrollo urbano (art. 7, LGAH).

ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades federativas tienen a su cargo la legislación, planeación y vigilancia estatales del desarrollo urbano, así como el apoyo a los municipios en el cumplimiento

de sus obligaciones; estas facultades serán distribuidas entre los diversos órganos jurisdiccionales de las entidades federativas (art. 8, LGAH). Las facultades de los municipios varían dependiendo la legislación de cada entidad federativa, es decir, algunas concentran más facultades y otras delegan más facultades a los municipios.

La facultad más relevante a nivel estatal es la de legislar en materia de desarrollo urbano para determinar los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Además, establecer, entre otras, las disposiciones para (arts. 32 y 34, LGAH):

- ➔ Asignar usos y destinos.
- ➔ Formular, aprobar y ejecutar los planes o programas de desarrollo urbano.
- ➔ Construir vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población.
- ➔ Regularizar la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones.

En el caso particular del Distrito Federal, éste está dotado además de las facultades de las entidades federativas, de las de los municipios, salvo las señaladas como exclusivas de los Jefes Delegacionales en el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

⁴ Es importante notar que entendemos como autoridades competentes en materia de desarrollo urbano a aquellas que integran el poder ejecutivo. Para fines de este diagnóstico no consideramos a los representantes del poder legislativo y el poder judicial que también tienen un papel relevante pero que, por sus características, no está relacionado con la implementación de los instrumentos de desarrollo urbano. En el caso del poder legislativo, su papel es diseñar y elaborar dichos instrumentos establecidos en la ley, así como la aprobación de los programas hechos por el ejecutivo. Mientras que, en el caso del segundo, es interpretar la ley y establecer precedentes de su implementación.

⁵ Existen materias que son exclusivas de la federación y que están relacionadas con el desarrollo urbano como la agraria y algunas facultades exclusivas fiscales. La materia agraria está relacionada con el desarrollo urbano porque también regula el territorio y porque la desincorporación de los ejidos tiene un impacto directo en el desarrollo urbano de las ciudades. Es importante mencionar que dicha desincorporación debe sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (Ley Agraria, art. 87)

MUNICIPIOS

Los municipios ejercerán sus facultades por medio de sus Ayuntamientos (art. 9, LGAH). Así, tienen un papel determinante en el ordenamiento del territorio, pues la LGAH les otorga la facultad de establecer la zonificación (art. 35, LGAH), dándoles así la responsabilidad de la ejecución del desarrollo urbano.

Además de dicha facultad, la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, así como otorgan licencias y permisos para construcciones. Por lo tanto, la ejecución de las acciones de urbanización en sus centros de población es principalmente competencia municipal en congruencia con las disposiciones federales y locales de desarrollo urbano.

A pesar de que las facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano responden a nuestro tipo de gobierno federal y, en teoría, a las necesidades particulares de cada municipio, este diseño legal dificulta

la ejecución de proyectos de desarrollo urbano. La razón principal es que requiere de capacidades institucionales de planeación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entre los diferentes órganos que los integran. Por ejemplo, las zonas metropolitanas han rebasado el marco legal actual, ya que comprenden más de un municipio e, incluso, varios estados. Esto trae como consecuencia un reto para las autoridades de desarrollo urbano porque existen vacíos legales sobre cuál es la autoridad competente y los instrumentos que pueden usar en problemas propios de la metropolización. Este reto se ha enfrentando mediante la creación de organismos de gobierno intermunicipal o interestatal que se encarguen de dichos problemas como el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La creación de dichos organismos y su mandato responde a las necesidades de cada zona metropolitana y los alcances de sus facultades, dependen del ordenamiento legal de su creación (ver sección 4.1.1, apartado i, inciso d).

4

DIAGNÓSTICO DE INSTRUMENTOS DE DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

Después de la revisión del marco jurídico, pasamos al diagnóstico de los instrumentos que tienen a su disposición los gobiernos locales para incidir en cómo se lleva a cabo el desarrollo urbano.

En este contexto, llamamos instrumentos de desarrollo urbano a las disposiciones establecidas en la legislación que pueden servir a las autoridades de la administración pública estatal y municipal para lograr la construcción o modificación del espacio en las ciudades, especialmente la construcción de edificaciones e infraestructura pública. Los instrumentos son medios que sirven para alcanzar un fin determinado y, dependiendo del mismo, se utiliza cierta combinación de ellos. Es decir, el fin determina los instrumentos y no al revés.

Los instrumentos de desarrollo urbano son versátiles y se ajustan a diversos objetivos; en este diagnóstico se identifican aquellos que se pueden ajustar a los objetivos del DOT. Sin embargo, existen instrumentos que pueden ser usados con un enfoque distinto: éstos pueden incentivar ciudades expandidas con espacios utilizados inefficientemente, con un mayor uso del automóvil, inequidad en el uso del transporte y, sobre todo, mayores impactos sociales y ambientales.

Para la elaboración de este diagnóstico se siguió la siguiente metodología (Figura 4):

Figura 4. Metodología de diagnóstico



Tras el mapeo de la regulación estatal y de los instrumentos de desarrollo urbano existentes, se obtuvo una clasificación de tales instrumentos en dos grandes grupos: instrumentos normativos e instrumentos económicos.⁶ Los primeros se encuentran en las disposiciones legales principalmen-

te de desarrollo urbano, mientras que los segundos son disposiciones fiscales y administrativas que no necesariamente están enunciadas bajo el título de desarrollo urbano o territorial. La figura 5 muestra la clasificación general de los instrumentos en la cual se basará este diagnóstico:

Figura 5. Clasificación general de los mecanismos de desarrollo urbano



⁶ La clasificación de los instrumentos normativos se basa en las propuestas de Pablo Benlliure y Gerardo Gómez del Campo (2012) y de Oscar López Velarde Vega (2011). Para la identificación de los instrumentos económicos se consideraron las propuestas de la Comisión Nacional de Vivienda (2010) y del *Lincoln Institute of Land Policy* (Smolka, 2013).

4.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Estos instrumentos se pueden utilizar para el desarrollo de proyectos que se establezcan en los planes y programas de desarrollo urbano orientados al DOT. Sin embargo, si no están bien enfocados pueden ser barreras legales para conseguir dichos objetivos. Por ejemplo, las disposiciones jurídicas locales deben prever los casos en los que no se requieran o se simplifiquen las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, las construcciones, las subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos. Esto, considerando lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano y en las normas, criterios y zonificación que de éstos se deriven (LGAH, art. 36).

4.1.1 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Los instrumentos de planeación definen los propósitos, la estrategia general y la política pública de desarrollo urbano en un territorio determinado. Podemos catalogarlos de la siguiente manera.

1. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

Los planes y programas de desarrollo urbano son los instrumentos de planeación urbana por excelencia en el marco legal mexicano derivados de la Ley de Planeación.

Es importante hacer hincapié en que los planes y programas de desarrollo urbano son directamente vinculantes a los privados y a las autoridades. En el caso de los privados, debido a la función social de la propiedad y la posibilidad de establecer sus modalidades (Roldán, 2013). Por su parte, las autoridades deben coordinarse y elaborar programas que sean congruentes

con el superior como lo establece la LGAH en varias de sus disposiciones.

Sin embargo, en la práctica existen dos principales problemas:

- 1.** Los planes y programas no son congruentes con sus superiores jerárquicos o con otros programas sectoriales debido a falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entre los programas derivados respecto a los básicos. En estos casos, dichos planes y programas pueden ser declarados inconstitucionales mediante controversia constitucional o juicio de amparo, dependiendo del caso.
- 2.** Los planes y programas que no están actualizados porque no existen procedimientos claros ni una obligación legal de actualizarlos en un tiempo determinado.

a. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se emite al inicio de cada gestión por el Ejecutivo Federal. El PND contiene la política pública del sexenio y es la directriz de los programas que se derivan de éste, es decir, establece el proyecto de país, las prioridades en el sexenio y su financiamiento por el presupuesto. Se trata de una norma jurídica directiva y de política pública en el sentido de que su cumplimiento es obligatorio al interior de la administración pública y son normas exigibles por los particulares (art. 32, LP).

La Tabla 3 señala los objetivos del PND relacionados con transporte y desarrollo urbano. Cabe mencionar que las líneas de acción de DOT están dentro del eje "Méjico Incluyente", en el objetivo correspondiente a la vivienda, lo cual provoca que tenga líneas de acción contradictorias.

Tabla 3. Objetivos de transporte y desarrollo urbano del PND

EJE DEL PND	OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN RELACIONADAS CON DOT
MÉXICO INCLUYENTE	<p style="text-align: center;">Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna</p> <p>Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.</p> <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda. • Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas. • Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación. • Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten. • Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales. • Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente. • Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado. • Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.
MÉXICO PRÓSPERO	<p style="text-align: center;">Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.</p> <p>Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.</p> <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable. <p style="text-align: center;">Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.</p> <p>Estrategia 4.9.1. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.</p> <p>Transporte urbano masivo</p> <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la movilidad de las ciudades mediante sistemas de transporte urbano masivo, congruentes con el desarrollo urbano sustentable, aprovechando las tecnologías para optimizar el desplazamiento de las personas. • Fomentar el uso del transporte público masivo mediante medidas complementarias de transporte peatonal, de utilización de bicicletas y racionalización del uso del automóvil.

b. Programa Nacional de Desarrollo Urbano

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) debe sujetarse a las provisiones establecidas en el PND y es un documento técnico jurídico que establece la estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, al desarrollo urbano de los centros de población

y a las políticas generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (art. 13, LGAH).

El PNDU 2013-2018 se caracteriza por incluir la movilidad como uno de sus objetivos principales y contempla avanzar hacia el DOT, controlar de la expansión y consolidar las ciudades mexicanas.

Figura 6 . Objetivos del PNDU 2014-2018 correspondiente al DOT



La jerarquía de los planes y programas de desarrollo urbano es variada. En algunos casos adquieren categoría de ley cuando son sometidos a la aprobación del órgano legislativo local. En otros, son disposiciones administrativas de carácter general equiparables a los reglamentos, pero con ámbito material distinto. Otras veces constituyen actos administrativos de carácter general (Roldán, 2013).

c. Programas Básicos de Desarrollo Urbano

Se les llama Programas Básicos de Desarrollo Urbano a los que establece la LGAH en su artículo 12. La Tabla 4 muestra los diferentes tipos de programas que establece la LGAH, además del PNDU.

Tabla 4. Programas de DU en la LGAH

Programa	Definición
Programas Estatales de Desarrollo Urbano	Son el instrumento rector en materia de desarrollo urbano a nivel estatal, y pueden contener, dependiendo de la entidad federativa, los estudios, objetivos, políticas, normas, lineamientos, reglas, disposiciones e instrumentos tendientes a promover el desarrollo urbano de los centros de población; establecen las bases de los programas básicos y derivados dentro de dicha entidad federativa.
Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas	Compatibilizan los objetivos y políticas de los programas estatales y municipales de desarrollo urbano para ordenar y regular los asentamientos humanos ubicados en uno o más centros de población de dos o más municipios de la entidad, en acciones de interés común comprendidas en la zona conurbana respectiva.
Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano⁷	Ordenan y regulan de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal. Deben ser congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los programas de ordenación de las zonas conurbanas.
Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población	Integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, y establecen las bases para la programación de acciones, obras y servicios. Deben ser congruentes con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano correspondiente.
Programas de Desarrollo Derivados	Se encuentran en la legislación local y varían dependiendo la entidad federativa. En general, son instrumentos de planeación puntuales que atienden a una necesidad geográfica o económica.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Es importante notar que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad (RPP) (LGAH, art. 17). De lo contrario, no son válidos.

Los planes o programas de desarrollo urbano deben considerar criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos

humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en especial en el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) que es el instrumento de planeación territorial en materia ambiental. El OET se lleva a cabo a través de los siguientes programas de ordenamiento ecológico:

- (I) General del Territorio, que establece los lineamientos y estrategias ecológicas para

⁷ En el Distrito Federal, el equivalente son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos (LGEEPA, art. 20); **(II)** Regionales, que pueden ser expedidos por los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal en regiones que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa (LGEEPA, art. 20 bis 2); y **(III)** Locales, que son expedidos por las autoridades municipales o, en su caso, del Distrito Federal (LGEEPA, art. 20 bis 4).

d. Programas Derivados de Desarrollo Urbano

Los programas derivados son los establecidos en la LGAH, art. 12, fracción VI, derivan de básicos establecidos en la legislación estatal de desarrollo urbano. La mayoría de las entidades federativas incluyen en su legislación local programas de desarrollo urbano derivados. Los más comunes son los Programas **(I)** Regionales, **(II)** de Zonas Metropolitanas, **(III)** Parciales de Desarrollo Urbano, **(IV)** Sectoriales y, **(V)** Esquemas de Desarrollo. A continuación se analizarán los diferentes tipos de programas derivados que podemos encontrar en las legislaciones de las entidades federativas.

PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO URBANO

Los Programas Regionales de Desarrollo Urbano compatibilizarán las acciones, obras y servicios que en esta materia deban realizarse en zonas o regiones que abarquen dos o más entidades federativas de la República en asuntos de interés común.

PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE ZONAS METROPOLITANAS

Tienen como finalidad compatibilizar y concretar los objetivos, políticas y estrategias de los diversos instrumentos de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento del territorio para ordenar y regular los asentamientos humanos ubicados en las zonas metropolitanas en acciones, obras e inversiones de interés común en las mismas. Todas las legislaciones locales distinguen entre zona conurbana y metropolitana.⁸ Sin embargo, los requisitos para reconocerlas legalmente y su definición varía en cada estado.

PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO

Tienen por objeto desarrollar a detalle un área particular de un centro de población para ordenar y regular su crecimiento, mejoramiento o conservación, así como concertar su instrumentación. Se aplican en los centros de población de orden estatal y regional y, cuando así se justifique, en el resto de los centros de población. Los programas parciales del Distrito Federal son derivados de los programas delegacionales.

PROGRAMAS SECTORIALES DE DESARROLLO URBANO

La legislación local no es homogénea en su definición. Algunos estados -como Nuevo León, Michoacán y Quintana Roo- establecen que su objetivo es regular acciones de desarrollo urbano como vivienda, vialidad, transporte, infraestructura, equipamiento urbano, agua potable y alcantarillado, protección civil y la protección al ambiente, entre otras.

⁸ La diferencia conceptual entre conurbación y área metropolitana es que la primera se enfoca en la pluralidad de ciudades conectadas por áreas suburbanas, mientras que la segunda se enfoca en el mercado laboral que gira alrededor del centro urbano cabecera, generalmente rodeado de anillos suburbanos. El concepto de "zona metropolitana" del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) comparte este criterio, pero especifica que se aplica cuando se trata de una ciudad que ocupa y rebasa dos municipios o más, y que alberga una población de más de 50 mil habitantes. En cambio, la conurbación es la unión entre dos o más localidades urbanas de diferentes municipios y cuyo conjunto asciende a más de 50 mil habitantes, cuya unión consiste en la continuidad en la conformación del aglomeramiento.

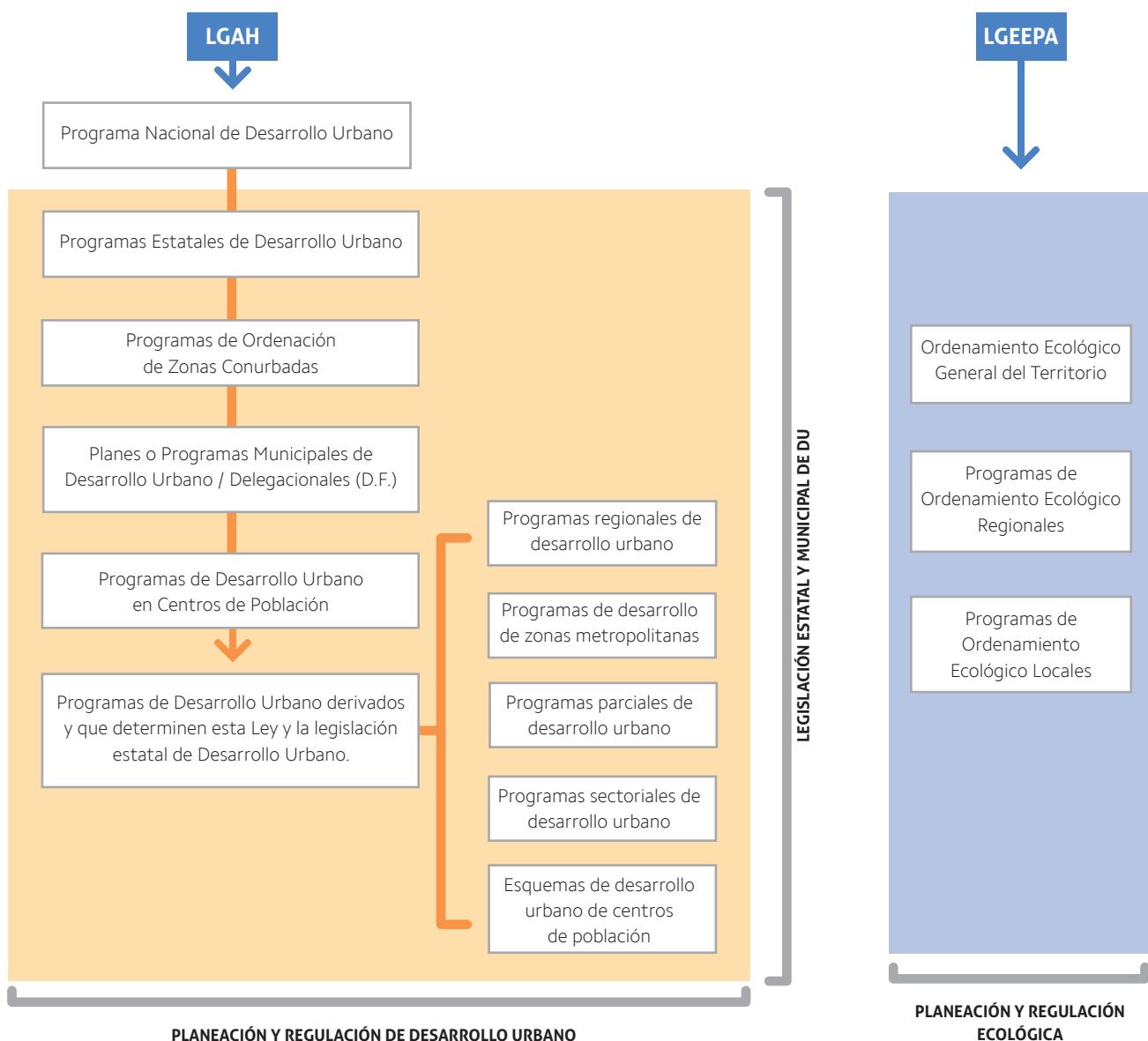
En otros estados —por ejemplo, Baja California Sur— además de la definición anterior, los consideran programas derivados de otros programas sectoriales como los de desarrollo turístico, pesquero, agrícola, ganadero, minero e industrial (Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur [LDUBCS], art. 35)

ESQUEMAS DE DESARROLLO

Algunas legislaciones locales —por ejemplo, Aguascalientes, Guerrero y Oaxaca— tienen instrumentos de *esquemas de desarrollo* orientados a la planeación urbana de carácter técnico administrativo. Éstos ordenan y regulan los centros de población rurales que, dependiendo la ley estatal, deben estar entre 2,500 y 10,000 habitantes.

La Figura 7 resume los tipos de planes y programas de desarrollo urbano que existen en nuestro marco legal.

Figura 7. Tipos de programas de desarrollo urbano



2. NORMAS DE GENERALES DE ORDENACIÓN (NGO)

Todos los planes y programas de desarrollo urbano contienen disposiciones que regulan o establecen un “deber ser”. Éstas determinan la densidad e intensidad del uso del suelo, los coeficientes de uso y de ocupación del suelo urbano, las formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, características de las edificaciones, el impacto urbano, etcétera.

El Distrito Federal es la única entidad federativa que contempla dichas normas como instrumentos independientes a sus planes y programas de desarrollo urbano (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal [LDUDF], art. 33). Al ser un cuerpo normativo diferente, no es necesario modificarlos. Esto puede ser una ventaja para la implementación del DOT porque se pueden elaborar NGO que orienten el desarrollo urbano al transporte e impacten todos los planes y programas de desarrollo urbano.

Destacan dos normas por su pertinencia para el desarrollo urbano orientado al transporte: la norma 10 plantea un número máximo de niveles en ciertas vialidades, así como un incremento en el número de cajones de estacionamiento. Esta norma, aunque contraria a los objetivos de densificar alrededor del transporte masivo y reducir el estacionamiento, muestra que las normas generales de ordenación pueden funcionar, en conjunto con los planes delegacionales, para establecer zonas para el desarrollo. Por otro lado, la norma 26 fomenta la producción de vivienda social y popular, a través de incentivos de densidad y reducción de requerimientos de estacionamiento. Esto nos demuestra que las normas generales son un instrumento bastante flexible para establecer directrices al desarrollo urbano en la ciudad.

3. ÁREAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

A pesar de que otras legislaciones, como las de Aguascalientes y Jalisco, tienen contemplado este instrumento con el mismo nombre, sólo en el Distrito Federal se considera dicho mecanismo diferente a las áreas de actuación (ver la sección 4.1.4, apartado i).

Las Áreas de Gestión Estratégica (AGE) fueron incluidas por primera vez en la LDUDF del 2010 y se definen como:

[...] instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica (art. 3, fr. III)

Este instrumento permite la creación de proyectos integrales que no sólo definen la zonificación y la cartera de proyectos, sino que gestionen y administren las acciones con la participación de los sectores público, social y privado (art. 23, LDUDF). Las áreas de gestión estratégica no se han puesto en marcha. Por lo tanto, no tenemos experiencia empírica de su implementación.

4.1.2 INSTRUMENTOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA DEL SUELO

Disposiciones jurídicas para que las autoridades de desarrollo urbano adquieran la propiedad, establezcan limitaciones a la propiedad privada y eviten acciones de especulación en proyectos inmobiliarios.

1. EXPROPIACIÓN

La expropiación es la privación legal de la propiedad a un particular de un bien inmueble por parte del Estado y por causa de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización. Todos los estados regulan en su propia ley estatal de expropiación el procedimiento por el que se lleva a cabo, pero se rigen por la Ley de Expropiación (LE, art. 21).

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (art. 27, segundo párrafo de la Constitución). La Constitución no define la utilidad pública, y deja a las legislaturas esta facultad en las leyes secundarias, por lo tanto este concepto depende del caso concreto. Sin embargo, la SCJN establece claramente que no puede ser en beneficio de un particular y enumera tres causas por las que puede llevarse a cabo (Tesis P/J. 39/2006):

- ➔ **I**) la utilidad pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos;
- ➔ **II**) la utilidad social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y eventualmente a toda la colectividad y,
- ➔ **III**) la nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que lo afectan como entidad política o internacional.

Algunas legislaciones locales de desarrollo urbano contemplan una modalidad de la expropiación que es la ocupación temporal, que puede ser total o parcial. Salvo en los casos de expropiación federal, la expropiación se lleva a cabo mediante decreto del ejecutivo de las entidades federativas y puede ser a petición de los ayuntamientos municipales.

Antonio Azuela (2007, 2009) apunta que durante la primera mitad del siglo XX, la expropiación fue el instrumento por excelencia de la reforma agraria. La transformación de la propiedad del contexto rural al contexto urbano a través de la expropiación fue una fuerte política del régimen posrevolucionario. La expropiación fue utilizada en el contexto de la regularización de asentamientos irregulares y la incorporación de predios.

Sin embargo, desde la década de los noventa, el uso de la expropiación como instrumento para la adquisición de suelo para proyectos urbanos e infraestructura ha disminuido debido a factores políticos y sociales: la alternancia de partidos en el poder, el activismo judicial y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Ejemplo 1. Expropiación

Este instrumento puede ser utilizado para adquirir la propiedad de un predio que se encuentra dentro del trazo de una línea de transporte público masivo, o a petición de algún municipio, para la adquisición de un predio baldío en alguna zona destinada para crecimiento del centro de población para el desarrollo de vivienda social.

Un ejemplo es el Parque Metropolitano en el municipio de Zapopan, Jalisco. En 1983, el municipio solicitó la expropiación de terrenos del ejido de Jocotán. La expropiación fue hecha por el gobierno federal en 1989 y se transfirieron los terrenos al Gobierno del Estado de Jalisco en 1994. En el decreto de creación del parque se establece que este constituye un espacio público y ecológico, pero también se contempla la creación de viviendas.

2. DERECHO DE PREFERENCIA / DERECHO DEL TANTO

El derecho de preferencia, también llamado derecho del tanto en algunas entidades federativas como Campeche, es una forma de adquisición preferencial de bienes inmuebles por parte de entidades federativas y municipios (LGAH, art. 47). Este mecanismo otorga a las entidades federativas y los municipios el derecho de preferencia, en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

Para el ejercicio de este derecho de preferencia, los propietarios de los predios, o en su caso los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas deben notificar sobre la enajenación proyectada a la entidad federativa 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 (LGAH, art. 47).

Este derecho de preferencia sólo puede ser ejercido por estados y municipios⁹ una vez que el propietario del predio en cuestión comience el procedimiento de transferencia de la propiedad del mismo, es decir, el derecho de preferencia tiene como requisito el comienzo de la enajenación del bien inmueble.

Olivera (2011) nota que los gobiernos municipales no utilizan este instrumento, que podría ser muy poderoso para la generación de reservas territoriales, dado que carecen de interés y de recursos económicos. Plantea que, en lugar de dar facilidades a desarrolladores inmobiliarios para crear sus propias reservas, los gobiernos locales

podrían adquirir el suelo por derecho de preferencia y desarrollarlo a través de asociaciones público privadas.

3. ACCIONES PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN

Este tipo de instrumentos tienen como objetivo evitar la especulación inmobiliaria para el desarrollo de vivienda de interés social u obras de desarrollo urbano. Evitar la especulación desmedida es un objetivo de política pública justificable, dado que ésta no permite que los usos más eficientes para la ciudad no se realicen (Kunz y Eibenschutz, 2001). De la revisión de las leyes locales de desarrollo urbano detectamos las siguientes acciones:

a. Establecimiento de reservas territoriales

Las reservas territoriales o de suelo son áreas de un centro de población adquiridas por las dependencias o entidades de la administración pública o en asociación con sus propietarios, que serán utilizadas para su crecimiento dentro de los límites establecidos en un plan de desarrollo urbano. La mayoría de las leyes locales en esta materia establecen que dichas áreas serán para la ampliación del centro de población y para ofrecer la construcción de vivienda social. Las reservas pueden ir orientadas al DOT si no causan expansión de las ciudades. Por ejemplo, la LDUDF que establece que las reservas territoriales serán preferentemente los terrenos urbanos sin construcción (art. 49).

Algunas leyes locales de desarrollo urbano como Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas, gestionan sus reservas territoriales mediante Sistemas Estatales de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la

⁹ Algunas legislaciones locales establecen algunas particularidades como: prevalecerá el derecho del estado sobre los municipios cuando ambos lo ejerzan (Código Administrativo para el Estado de México, art. 5.10); prevalecerá el derecho del municipio en caso de que tanto el estado como el municipio pretendan ejercerlo (Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, art. 103).

Vivienda. Sin embargo, no encontramos información sistematizada por estado de las reservas territoriales ni información que permita saber si todas están en las demarcaciones de los centros de población. Las reservas territoriales son instrumentos con buenas intenciones pero implementadas de forma aislada, no necesariamente cumplen con su objetivo económico de evitar la especulación y el bienestar de la población con bajos recursos. Por lo tanto, se recomienda detallar los procedimientos en los que se usarán dichas reservas y que se coordinen con proyectos de transporte y movilidad.

b. Fijación de precios máximos de venta en los fraccionamientos y conjuntos habitacionales

El Estado de Baja California Sur, además de las reservas territoriales, establece un procedimiento para fijar precios máximos en la venta de los fraccionamientos y conjuntos habitacionales. También establece como requisito que los adquirientes deben acreditar una residencia mínima de tres años en dicho estado, carecer de propiedad inmobiliaria y no haber sido beneficiarios en algún programa de vivienda de interés social (art. 71 de la LDUBCS). La Norma General de Ordenación número 26 del Distrito Federal utiliza un precio máximo de venta para la vivienda social y popular en ciertas zonas de la ciudad. Sin embargo, esta restricción viene acompañada de incentivos a los desarrolladores, como el aumento en la densidad y la reducción de requerimientos de estacionamiento, para fomentar la construcción de vivienda para grupos de bajos ingresos.

c. Programas de adquisición de tierra

El Estado de Oaxaca contempla en su legislación local de desarrollo urbano los programas de adquisición de la tierra, que tienen como objetivos: evitar la especulación y acaparamiento en el mercado de inmuebles, regular el precio en el mercado inmobiliario y captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, para aplicarlas en beneficio de los habitantes de los centros de población.

4.1.3 INSTRUMENTOS DE CONTROL SOBRE EL DESARROLLO

Son disposiciones jurídicas para que las autoridades de desarrollo urbano mantengan el control de los usos de suelo, proyectos inmobiliarios y crecimiento de desarrollo urbano. Este tipo de instrumentos pueden servir a las autoridades de desarrollo urbano para controlar el crecimiento desordenado de las ciudades. A continuación se analizan estos instrumentos identificados en el diagnóstico.

1. ZONIFICACIÓN

La formulación, aprobación y administración de la zonificación es una facultad exclusiva de los municipios (LGAH, art. 115). La zonificación es la determinación, mediante planes y programas municipales de desarrollo urbano, de lo siguiente (LGAH, art.35):

- ➔ Las áreas que integran y delimitan los centros de población.
- ➔ Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población.
- ➔ Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados.
- ➔ Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
- ➔ La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos.
- ➔ Las densidades de población y de construcción.
- ➔ Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.

- ➔ Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda.
- ➔ Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- ➔ Las reservas para la expansión de los centros de población.

Algunas legislaciones locales de desarrollo urbano clasifican su zonificación en primaria y secundaria. La zonificación primaria determina las áreas generales que integran y delimitan un centro de población (clasificado en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable), sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo. Por su parte, la zonificación secundaria detalla la primaria, mediante las normas de habitabilidad, densidades, coeficientes de utilización y de ocupación, alineamientos y edificación.

La zonificación es evidencia de que el municipio es el organismo prioritario en el desarrollo urbano del país lo que afecta drásticamente los tiempos de planeación y no es tomado en cuenta el fenómeno de metropolización, pues es con base en la congruencia con la zonificación determinada que se autorizan o niegan las diversas licencias y permisos municipales para el desarrollo urbano. Mediante este instrumento, los gobiernos municipales tienen el control sobre el crecimiento de sus centros de población y pueden impulsar o impedir el crecimiento, tanto horizontal como vertical, en las zonas que consideren prioritarias, para lograr sus objetivos de planeación del desarrollo urbano al determinar cada una de las normas de zonificación que han sido mencionadas.

Nuestro marco jurídico usa como base de ordenación la zonificación y divide el territorio dependiendo de usos de suelo. Esta lógica consiste en dividir la ciudad en dife-

rentes tipos de usos: habitacional, comercial, oficinas, industrial, entre otros. Sin embargo, la separación de usos en diferentes zonas aumenta la distancia de los traslados que la población necesita hacer para transportarse de una actividad a otra y fomenta el uso del automóvil.

Ejemplo 2. Zonificación

Por ejemplo, En el artículo 70 del Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima, establece que los predios o lotes y edificaciones construidas en las zonas de uso mixto de barrio intensidad baja MB-1 le corresponden las siguientes características:

Usos permitidos: Predominantemente vivienda unifamiliar, con compatibilidad para localizar alojamiento temporal restringido, comercio y servicios básicos, oficinas de pequeña escala, equipamiento urbano barrial y espacios abiertos.

Usos prohibidos: Comercio y servicios especializados, centros de diversión, industria de gran escala o Centros comerciales.

Normas de uso: La superficie mínima del lote será de 400 metros cuadrados, el frente mínimo del lote será de 20 metros lineales, la superficie edificable no deberá ocupar más del 60 por ciento de la superficie total del lote, la superficie construida máxima no excederá al 180 por ciento de la superficie total del lote, la altura máxima de las edificaciones será la que resulte de aplicar los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, se deberá tener dentro del lote un área de estacionamiento con la capacidad mínima según el tipo de actividades a desempeñar.

2. ÁREAS NO URBANIZABLES

Son las áreas que se excluyen del desarrollo urbano y la edificación de viviendas. Después de la revisión de todas las leyes de desarrollo urbano, en general se consideran áreas no urbanizables por las siguientes razones:

- ➔ En materia ambiental: por estar en

zonas declaradas de conservación ambiental, debido a disposición en el ordenamiento del territorio; por ser suelo forestal, etcétera.

- ➔ En materia de protección civil: por estar en una zona de riesgo¹⁰.
- ➔ En materia de patrimonio cultural: por estar en zonas arqueológicas y en otro tipo de bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural.
- ➔ Por estar dedicadas a actividades agrícolas.
- ➔ Por cualquier otra que establezca la ley.

A pesar de que la mayoría de las legislaciones locales consideran como áreas no urbanizables zonas de conservación ambiental y de riesgo, el establecimiento de dichas áreas depende de cada estado. Por ejemplo, algunas legislaciones le dan prioridad a las actividades agrarias, pecuarias, etc.

La revisión de las leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas y la delimitación de áreas no urbanizables es una forma de control por motivos de conservación o de proveer riesgos. Sin embargo, puede ser por motivos de desarrollo urbano para evitar la expansión de dichos centros de población si lo establece la ley. La Tabla 5 explica la diferencia entre este instrumento y las reservas territoriales.

Tabla 5. Diferencia entre las reservas territoriales y las áreas no urbanizables

	Reservas territoriales	Áreas no urbanizables
Definición ➔	Áreas de un centro de población adquiridas por las dependencias o entidades de la administración pública.	Áreas que se excluyen del desarrollo urbano y la edificación de viviendas.
Objetivo ➔	Ser utilizadas en el futuro para el crecimiento de los centros de población.	Conservación ambiental y patrimonial; y prevención de riesgos. No pueden ser utilizadas para el crecimiento de los centros de población.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

3. INCORPORACIÓN DE PREDIOS

Este instrumento consiste en el procedimiento de incorporación de los predios ejidales y comunales al desarrollo urbano y, por lo tanto, que cuenten con equipamiento urbano. Dicha incorporación debe sujetarse a las leyes, reglamentos y planes

vigentes en materia de asentamientos humanos (Ley Agraria, art. 87).

Una buena práctica en este tema fue la política de gestión de suelo llevada a cabo en Aguascalientes de 1981 a 1998. El gobierno municipal expropió tierras privadas y ejidales, con ayuda de la federación al

¹⁰ Se entiende por riesgo la probabilidad de ocurrencia de daños, pérdidas o efectos indeseables sobre sistemas constituidos por personas, comunidades o sus bienes, como consecuencia del impacto de eventos o fenómenos perturbadores.

este de la ciudad, y las urbanizó para poder ofrecer lotes con servicios para uso habitacional. Esta política logró anticiparse al crecimiento de la ciudad proporcionando a los habitantes suelo urbano formal, para evitar la informalidad (Morales Schechinger, 2014).

4. REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La regularización de la tenencia de la tierra consiste en el procedimiento de legitimación de la posesión del suelo a las personas asentadas irregularmente.

Esta política se ha aplicado formalmente en México desde 1974 y representa una de las políticas públicas más estables del país en materia urbana (Morales Schechinger, 2012). La regularización de la tenencia de la tierra está intimamente ligada con el instrumento de la expropiación, pues este es necesario para adquirir el suelo del propietario original y otorgar la propiedad a los habitantes de asentamientos irregulares.

La Tabla 6 resume las diferencias entre la incorporación de predios y la regularización de la tenencia de la tierra.

Tabla 6. Diferencia entre la incorporación de predios y la regulación de la tenencia de la tierra

	Incorporación de predios	Regularización de la tenencia de la tierra
Definición →	Procedimiento para incorporar predios ejidales y comunales a los centros de población.	Procedimiento para legalizar la posesión del suelo a las personas asentadas irregularmente.
Objetivo →	Incorporar predios a centros de población (antes de que estén urbanizados).	Incorporar predios existentes que han sido ocupados de forma irregular (después de que ya existen dichos centros)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5. FRACCIONAMIENTOS

En todas las legislaciones estatales, excepto el Distrito Federal, se regulan los fraccionamientos. Estos mecanismos consisten en la división de un terreno en manzanas y lotes, lo cual requiere del trazo de una o más calles, o la ejecución de obras de urbanización, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. No todos los fraccionamientos son de vivienda social, en la redacción

de todas las leyes estatales encontramos los siguientes tipos de fraccionamientos:

→ **Habitacionales:** que pueden ser de interés social o residenciales.

→ **Especiales:** campestres, granjas de explotación agropecuaria; industriales; comerciales; turísticos y cementerios.

Por ello, los fraccionamientos son mecanis-

mos con gran impacto en el suelo y pueden extender los centros de población no sólo con la justificación de vivienda. Por ejemplo, los fraccionamientos industriales. Al mismo tiempo, los fraccionamientos representan ingresos en dinero y especie para los gobiernos municipales. En dinero, con el pago de derechos por las autorizaciones de los fraccionamientos (ver sección 4.2.1) y en especie, con las áreas de donación.

Las áreas de donación, también llamadas acciones de donación o áreas de cesión, son cesiones gratuitas de terrenos con o sin edificaciones por parte de los fraccionadores o promotores a los municipios para infraestructura, equipamiento, vialidad, servicios, áreas verdes, de recreación y espacios abiertos en los fraccionamientos, condominios, desarrollos inmobiliarios especiales o subdivisiones.

Desde su clasificación, los fraccionamientos suelen ser de un sólo uso. Esto generalmente trae como consecuencia que están alejados de los demás servicios. Los fraccionamientos existentes y los futuros son un área de oportunidad si se les provee servicios de transporte, se densifican y se planean usos de suelo mixtos, ya que tienen el potencial de ser proyectos DOT si estos se encuentran cerca de algún punto de transporte público masivo.

4.1.4 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO

Aplican a los procesos de toma de decisión de las autoridades de desarrollo urbano. No todas las leyes locales tienen estos mecanismos, ya que son relativamente nuevos e

innovadores. Su principal característica es que reconocen el papel de los tomadores de decisiones, siendo los instrumentos normativos más flexibles y que permiten realizar acciones de mejoramiento puntuales atendiendo a necesidades específicas.

1. ÁREAS DE ACTUACIÓN, BENEFICIO O AFECTACIÓN ZONAS DE MEJORAMIENTO

También llamadas áreas de beneficio o afectación, se refieren a la determinación de áreas mediante planes y programas de desarrollo urbano correspondientes con la finalidad de llevar a cabo dentro de su delimitación acciones urbanísticas para su mejoramiento, conservación y/o crecimiento. Estas áreas pueden ser zonas urbanizadas o urbanizables cuyas características de deterioro las hagan aptas para su mejoramiento, que por sus condiciones de valores históricos, arqueológicos, arquitectónicos y artísticos o de preservación ecológica requieran de su conservación, o que por sus características sean aptas para ser dotadas de infraestructura y servicios urbanos para su crecimiento. Estos instrumentos son un área de oportunidad para proyectos DOT, siempre y cuando se designen alrededor de un corredor de transporte público masivo.

Su delimitación es facultad de los municipios¹¹ mediante los planes y programas correspondientes. Los municipios pueden proyectar acciones urbanísticas específicas en áreas cuya atención consideren prioritaria gracias a este instrumento.

2. POLÍGONOS DE ACTUACIÓN¹²

Son superficies delimitadas del suelo concertadas por los particulares propietarios de los predios que la componen y el ayuntamiento municipal correspondiente para

¹¹ En el Distrito Federal, las Áreas de Actuación se determinan en el Programa General de Desarrollo Urbano (art. 35, Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal [RLDUDF])

¹² También llamados de desarrollo controlado.

implementar acciones urbanísticas específicas. En algunos estados, los particulares promotores del polígono de actuación deben estar constituidos en una asociación de vecinos.

Mediante este instrumento, los municipios pueden aprobar la relocalización de usos de suelo y destinos, así como el intercambio de potencialidades del desarrollo urbano entre los predios que componen el polígono de actuación, con el fin de satisfacer la demanda generada por el proceso de urbanización de los centros de población. De esta manera, conjuntamos en un solo instrumento la disponibilidad y habilitación del suelo con las acciones del desarrollo urbano.

La delimitación de estos polígonos también puede ser propuesta por el gobierno de la entidad federativa correspondiente y no sólo por iniciativa propia de los ayuntamientos municipales o por la petición de los particulares propietarios de los predios que compongan el polígono.

Este instrumento permite a los municipios y a los particulares impulsar proyectos de desarrollo urbano con flexibilidad respecto a la zonificación programada, al relocalizar usos, destinos y potencialidades de construcción de los predios que componen el polígono dentro del mismo polígono de actuación. Esta flexibilidad puede permitir a los tomadores de decisiones generar proyectos más densos y mixtos en zonas definidas donde haya transporte público.

La delimitación de polígonos de actuación resulta relevante para los particulares porque por la flexibilidad en la zonificación es un incentivo a inversión. Asimismo, los gobiernos estatales y municipales pueden impulsar el desarrollo de zonas de atención prioritaria mediante la coordinación con los particulares propietarios de los predios componentes de los polígonos de actuación, quienes podrán verse beneficiados por la redistribución de usos y potencialidades de sus predios.

2.1. REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

Este instrumento es una variante de polígono de actuación. Se encuentra definido en algunas legislaciones locales y consiste en la redistribución de parcelas en un polígono determinado, con el propósito de aprovechar su potencial urbano. Para lograr su propósito se prevé ceder suelo para calles y equipamiento y, en algunos casos, segregar suelo para vender y con ello financiar obras conjuntas de interés público. La flexibilidad que otorga este instrumento permite a los tomadores de decisión generar proyectos en zonas definidas donde haya transporte público.

Generalmente este instrumento es voluntario; sin embargo, existen estados como Nuevo León que contemplan que puede ser "una asociación voluntaria o forzosa de propietarios de predios necesarios para la ejecución de un proyecto de interés social, mediante la distribución de las cargas y beneficios de sus participantes" (art. 5, fr. LVI de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León).

2.2. REAGRUPAMIENTO INMOBILIARIO

Este instrumento sólo lo identificamos en el Estado de Hidalgo y consiste en la asociación de los propietarios de los predios necesarios para la ejecución de un proyecto de interés público o privado (LAHDUOTEH, art. 4, fracción XXVI). Es una opción que pueden adoptar los particulares dentro de una extensión determinada cuando dentro de los límites de ésta se pretenda ejecutar un proyecto de interés público o privado (LAHDUOTEH, art. 105). Cuando el proyecto es de interés privado y participa en él únicamente el sector privado, se le llama "Sistema de actuación privado" (LAHDUOTEH, art. 4, fracción XXXV).

En el caso del desarrollo de proyectos de interés público, el estado y los municipios

involucrados deben promover el reagrupamiento inmobiliario entre los particulares afectados, y el reagrupamiento debe estar contemplado en un programa parcial de desarrollo urbano vigente (LAHDUOTEH, art. 106). La administración y desarrollo de los predios reagrupados se realizan mediante fideicomiso o cualquier otra forma de gestión o instrumento legal que garantice la distribución equitativa de beneficios y cargas que se generen, la factibilidad financiera de los proyectos y la transparencia en su administración (LAHDUOTEH, art. 108).

Cuando algún propietario de los inmuebles contemplados en un programa parcial para el reagrupamiento inmobiliario no lo acepta, el Estado puede proceder a la expropiación. La expropiación procede si y sólo si más de dos tercios de los propietarios afectados, que representen como mínimo la mitad del área requerida, convengan en la realización del programa. Sólo entonces el estado aporta dicho predio para el reagrupamiento inmobiliario, gozando de los derechos y obligaciones correspondientes (LAHDUOTEH, art. 107).

Los requisitos para el reagrupamiento inmobiliario son:

- ➔ la existencia de un proyecto de interés público;
- ➔ que dicho proyecto se encuentre previsto en un plan parcial de desarrollo urbano vigente;
- ➔ que el Estado y los municipios involucrados promuevan ante los particulares el reagrupamiento inmobiliario, y
- ➔ que dos terceras partes de los particulares afectados acepten el reagrupamiento inmobiliario.

El objetivo del reagrupamiento inmobiliario es una distribución equitativa de las cargas y los beneficios que traiga consigo el proyecto de interés público. Por ejemplo, un proyecto de desarrollo urbano mediante reagrupamiento inmobiliario en donde algunos predios en particular pudieran tener un mayor beneficio que el resto en el aumento de su plusvalía; dicho beneficio debe ser repartido equitativamente entre las partes involucradas en el reagrupamiento inmobiliario en cuestión.

3. SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Los sistemas de actuación urbanística son las diversas formas de aplicación de acciones urbanísticas, entendidas como el aprovechamiento, acondicionamiento y utilización del territorio para las obras de urbanización y edificación. Los sistemas de actuación varían dependiendo si su participación es exclusivamente pública o permiten la participación privada.

En las entidades federativas donde existen los polígonos de actuación, los sistemas de actuación están íntimamente relacionados con éstos, por constituir la forma de participación pública y privada en que se llevan a cabo las acciones urbanísticas del proyecto concreto dentro de dicho polígono.

Estos instrumentos pueden ser de financiamiento (ver sección 4.2.2., inciso ii, apartado a) o de gestión cuando sólo son implementados por el sector público. La Tabla 7 resume los tipos de acciones urbanísticas de este tipo.

Tabla 7. Acciones de urbanización de gestión del desarrollo

Acciones de urbanización	Definición	Entidad federativa
Acciones de urbanización públicas	<p>Acciones de urbanización y edificación pública que son promovidas y ejecutadas por dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal por medio de sus organismos técnicos, conforme a las necesidades de los centros de población y sus programas de desarrollo urbano.</p>	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Jalisco y Michoacán
Acciones de urbanización por objetivo social	<p>Urbanizaciones que se desarrollarán mediante la gestión pública a través de los municipios, del gobierno del estado o de ambas autoridades, a fin de responder a la demanda de suelo urbano para la vivienda popular y evitar, con ello, el asentamiento espontáneo o irregular.</p>	Baja California, Chiapas y Jalisco

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4.1.5 INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

Estos instrumentos reducen los costos de transacción de la coordinación entre las autoridades de desarrollo urbano. Los instrumentos de coordinación identificados fueron los convenios administrativos, organismos auxiliares de desarrollo urbano e, instrumentos específicos a las zonas metropolitanas. A pesar de que estos mecanismos no son exclusivos del desarrollo urbano, son clave para la implementación de los proyectos DOT, ya que, como hemos mencionado, una de las características del desarrollo urbano es la intervención de diferentes y variados actores.

1. CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

Un convenio es un acuerdo de dos o más voluntades para crear, extinguir, transferir o modificar derechos y obligaciones. Las autoridades de desarrollo urbano de los tres niveles de gobierno tienen facultad para convenir en materia de desarrollo con base en la Constitución (arts. 26, y 115, Constitución).

El Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas para coordinar la planeación nacional (art. 26, Constitución). Por lo tanto, se entiende que los convenios son una herramienta para la coordinación entre distintos órganos de gobierno en materia de planeación y, en este

caso particular, para la planeación del desarrollo urbano.

La LGAH menciona la facultad de los tres órdenes de gobierno para convenir en diversos aspectos sobre la coordinación para el desarrollo urbano. Debido a las particularidades de las legislaciones locales en materia de desarrollo urbano, no podemos hacer una lista exhaustiva de las diversas materias que pueden ser convenidas entre los órdenes de gobierno, pero sí podemos destacar la importancia que tienen estos instrumentos como herramientas de coordinación para el desarrollo urbano.

La LGAH es enfática al señalar que, en el caso de que existan conurbaciones (es decir, continuidad urbana física y demográfica entre dos o más municipios o estados), la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deben planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación mediante los convenios respectivos (LGAH, art. 20, art. 21).

Ejemplo 3. Convenios administrativos

Los convenios administrativos son muy importantes para el desarrollo urbano. Un ejemplo es el de la Zona Metropolitana del Valle de México, donde existe una continuidad física y demográfica entre el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México. Pensando en alguna zona de esta conurbación donde además existan terrenos federales, existen intereses tanto de la Federación, como de dos entidades federativas y diversos municipios. Por lo tanto, para lograr la coordinación de dichos intereses para el desarrollo urbano de la zona, es necesario celebrar un convenio entre los actores interesados para lograr la coordinación de estos intereses y así evitar el crecimiento y desarrollo desordenado de la zona.

¿SABÍAS QUE?

LA SEDATU UTILIZA LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN PARA IMPLEMENTAR ACCIONES CONJUNTAS CON LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

La SEDATU ha celebrado diversos convenios con entidades federativas y municipios a través de sus Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda y de Desarrollo Regional y su Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios.

Estos convenios de colaboración se basan en el PND y el PNDU con el propósito de alinear las competencias e instrumentos de política pública para promover un desarrollo urbano compacto y sustentable con los siguientes objetivos específicos:

- El control de la expansión de las manchas urbanas,
- La consolidación de las ciudades,
- La sustentabilidad social, económica y ambiental,
- La movilidad sustentable,
- Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno,
- La gestión del suelo, y
- Un desarrollo regional sustentable y el ordenamiento territorial.

En los convenios de la SEDATU con las entidades federativas, éstas se comprometen principalmente a:

- Institucionalizar órganos colegiados donde intervengan distintas dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal y Federal (Comisiones Intersecretariales), así como representantes de los sectores social y privado, vinculados con la materia urbana y de vivienda (Consejos Estatales de Desarrollo Urbano y Vivienda), para formar parte en el diseño y seguimiento de la política pública en el ámbito del desarrollo urbano;
- Programar partidas presupuestales específicas para incentivar políticas de movilidad e infraestructura urbana que consoliden las manchas urbanas actuales; y
- Consensuar con la SEDATU la delimitación de las zonas metropolitanas de las que la entidad federativa forma parte.

Los gobiernos municipales le comprometen principalmente a obligaciones puntuales en las



¿SABÍAS
QUE?

siguientes materias:

Planeación urbana

Se obligan a que el Plan o Programa de Desarrollo Urbano del Municipio incorpore en su diseño normativo: una vigencia igual o, en su caso, mayor al período constitucional de gobierno; un procedimiento de modificación estricto y formal; estrategias dirigidas a modificar la movilidad de la población para priorizar –sobre los vehículos motorizados– modos eficientes de transporte, como caminar, usar la bicicleta, transporte público, trabajar desde casa, compartir el automóvil; entre otros.

En materia de normatividad urbana

Adecuar el Reglamento Municipal de Construcción, respecto a: la liberación de alturas y aumento de las densidades permitidas de acuerdo a las características y necesidades regionales, así como a los Lineamientos de la SEDATU; modificar los requerimientos en el número de cajones de estacionamiento con el objeto de eliminar el número mínimo de estacionamientos y establecer topes máximos en áreas centrales de las ciudades; promover esquemas de desregulación administrativa, entre otros.

En materia de infraestructura urbana

Programar una partida presupuestal especial para revisar y, en su caso, optimizar de forma periódica los equipamientos y la infraestructura urbana existente; elaboración de un Programa Anual que incluya índices de saturación de los servicios urbanos que permitan determinar el tiempo óptimo para mejorarlos; diseñar infraestructura para la prevención o mitigación de riesgos originados por fenómenos naturales (obras hidráulicas, diques, etc.); entre otros.

En materia de movilidad urbana

Garantizar la existencia de un Plan de Movilidad Urbana Sustentable, de orden municipal o metropolitano, y promover una estrategia de integración del sistema de transporte público y la definición de vialidades y corredores multimodales, bajo esquemas contractuales innovadores y eficientes.

En materia de gestión del suelo

Incorporar una política municipal de suelo, que estimule el establecimiento de reservas territoriales para: reducir la especulación; permitir la consoli-

dación de la ciudad en sus vacíos urbanos; articular una estrategia municipal de conservación ecológica, entre otros.

En materia de prevención de riesgos

Elaborar y publicar un Mapa de Riesgos a una escala que permita identificar, a nivel de barrio, las zonas que por factores antropogénicos o naturales puedan exponer a los habitantes o a sus bienes y perjuicios.

En materia de política financiera y fiscal

Establecer una estrategia de recaudación fiscal municipal basada en impuestos urbanos que reduzcan las externalidades y aprovechen las economías de escala (ej. Sistemas de parquímetros, cobros por congestión -peajes internos-, cobro por emisiones de contaminantes); mejorar los mecanismos de recaudación del impuesto predial; promover una mezcla en el tipo de vivienda, a través incentivos fiscales y financieros, para la inclusión de, al menos, un porcentaje de vivienda económica en desarrollos habitacionales; entre otros.

En materia de vivienda

Presentar a la SEDATU la delimitación de polígonos territoriales en donde puedan concentrarse acciones y recursos, en materia de vivienda; elaborar un diagnóstico del parque habitacional existente; utilizar como directriz, en materia de construcción, los lineamientos vinculados a las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropiadas (NAMA's, por sus siglas en inglés) que emita la SEDATU; entre otros.

En materia de modernización de la administración pública municipal y desregulación administrativa

Establecer Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), que se encarguen de instrumentar los planes o programas del municipio en materia de desarrollo urbano, vivienda y movilidad; establecer una estrategia de simplificación administrativa (desregulación de trámites) para establecer tiempos cortos de respuesta en la aprobación de permisos y licencias; entre otros.

Asimismo, la SEDATU se compromete principalmente a:

- Emprender una estrategia integral de capacitación, asesoría y apoyo técnico de los funcionarios estatales que sean responsables del

¿SABÍAS
QUE?

desarrollo urbano y la planeación estratégica, conforme a las características de cada localidad y sus capacidades institucionales.

- Utilizar los órganos colegiados de los que forma parte, como la Comisión Intersecretarial de Vivienda y el Consejo Nacional de Vivienda para alinear y dirigir acciones de la Administración Pública Federal que mejoren la infraestructura, el equipamiento, la vivienda y los servicios de las ciudades del país. Además, ajustar la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda a las necesidades de las autoridades estatales.
- Concentrar los recursos de sus programas de inversión, de forma proporcional, en los municipios que acrediten, con base en la calificación obtenida en el Sistema de Evaluación. Los programas de inversión que se incluyen en este compromiso son:
 - o Programa de Consolidación Urbana y Habitacional (PROCURHA), a través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
 - o Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, a través de la CONAVI
 - o Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios, a través de la CONAVI
 - o Programa de Apoyo a los A vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)
 - o Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
 - o Programa Reordenamiento y Rescate de las Unidades Habitacionales
 - o Vivienda Digna, a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)
 - o Hábitat
 - o Rescate de Espacios Públicos
 - o Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH).
 - o Programas de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en las Entidades Federativas.

FUENTE: RESPUESTAS A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA NÚMERO 0001500052214 DEL 4 DE AGOSTO DE 2014 Y LA NÚMERO 0001500052314 DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014

2. ORGANISMOS AUXILIARES

Los organismos auxiliares en materia de desarrollo urbano son las instancias permanentes de participación social para la asesoría y consulta de los gobiernos de las entidades federativas y municipales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población y vivienda. Estos organismos fungen como organismos de coordinación para zonas específicas, como las metropolitanas, o para fines como la conservación del patrimonio cultural. La existencia y determinación de estos organismos varía dependiendo la entidad federativa. Algunos ejemplos de organismos auxiliares son:

- ➔ Comisión de Desarrollo Urbano o Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado.
- ➔ Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural del Estado.
- ➔ Comisiones Municipales para el Desarrollo Urbano.
- ➔ Comisiones de Conurbación del Estado o Municipales.
- ➔ Asociaciones y Consejos Ciudadanos.
- ➔ Instituto Metropolitano de Planeación del Estado.

3. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN EN LAS ZONAS METROPOLITANAS

Las zonas metropolitanas necesitan mecanismos de coordinación para poder implementar proyectos de desarrollo urbano, medio ambiente y movilidad. Estos tres temas han superado los límites administrativos para considerarse temas metropolitanos. Ya que, como hemos explicado, en éstas conviven diferentes autoridades

de varios gobiernos municipales (y en algunos casos estatales) que tienen competencia en la misma área. Además de los planes de desarrollo metropolitano (explicados en la sección 4.1.1, inciso **I**) y de las leyes de desarrollo metropolitano (explicados en la sección 3.2.2, inciso **VII**) existen los siguientes mecanismos de coordinación: los sistemas de ciudades, y los organismos descentralizados intermunicipales.

Los sistemas urbanos estatales o sistemas estatales de ciudades integrado por un conjunto de ciudades de diferentes rangos que forman una región al articularse en torno a un centro regional y que representan la unidad fundamental para el impulso de políticas de redistribución de la población y para el ordenamiento del territorio. Sin embargo, no todas las leyes de desarrollo urbano tienen este instrumento de coordinación y los que existen son todavía débiles.

Algunas leyes de desarrollo metropolitano crean organismos desconcentrados intermunicipales que tienen como objetivo coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente. Destaca el Instituto Metropolitano de Planeación (IMPLAN) de la Zona Metropolitana de Guadalajara que tiene autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones y sirve de apoyo a la Junta de Coordinación Metropolitana que se integra por los presidentes municipales de los municipios que integran una zona metropolitana y del gobernador del estado. Las principales funciones del IMPLAN son:

- ➔ Elaborar, proponer para su consideración a los ayuntamientos para su aprobación; y evaluar:
- el plan de ordenamiento territorial metropolitano;
 - el programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos derivados del mismo;
 - el mapa de riesgo metropolitano;

- el programa anual de inversión;
- los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y
- los demás instrumentos de planeación metropolitana aplicables;



Elaborar los documentos técnicos en las áreas sujetas a coordinación metropolitana.

4.1.6 INSTRUMENTOS COERCITIVOS

Los instrumentos coercitivos son disposiciones jurídicas que sancionan el incumplimiento de las obligaciones de desarrollo urbano. Podemos traducirlos como incentivos negativos que permiten la ejecución de los otros instrumentos. Su importancia radica en que sirven como amenaza de la legislación para desalentar cualquier intento de violar un precepto normativo. Las medidas de seguridad y sanciones administrativas son impartidas por la administración pública estatal y federal.

Con base en la revisión de la legislación local de desarrollo urbano identificamos los siguientes instrumentos:

1. MEDIDAS DE SEGURIDAD

Las medidas de seguridad son disposiciones de inmediata ejecución que dicta la autoridad correspondiente para proteger el interés público o evitar los riesgos o un daño mayor a un privado.

Algunas de las medidas de seguridad identificadas son:



Suspensión de trabajos y servicios.

- ➔ La clausura temporal o definitiva, parcial o total de las instalaciones, construcciones y obras.
- ➔ Desocupación o desalojo de inmuebles.
- ➔ Demolición de construcciones.
- ➔ Retiro de las instalaciones o materiales.
- ➔ Prohibición de actos de utilización de maquinaria o equipo.
- ➔ Advertencia pública sobre cualquier irregularidad en las actividades realizadas por un fraccionador o promotor de condominios.

2. SANCIONES

Las sanciones administrativas identificadas en las legislaciones de desarrollo urbano de las entidades federativas son las siguientes:

- ➔ Multa
- ➔ Amonestación verbal o escrita.
- ➔ Remodelación, con cargo al infractor, de la obra o edificación construida con violación a las normas urbanísticas.
- ➔ Arresto hasta por treinta y seis horas.
- ➔ Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones, construcciones, obras y servicios.
- ➔ Demolición o retiro a costa del infractor, de las construcciones o instalaciones efectuadas.
- ➔ Destitución del funcionario que conceda licencia, permiso o autorización de ejecución de obras, en violación a los programas y declaratorias respectivas.

Es importante notar que la severidad de las sanciones es variada y eso permite que quien la ejecute tenga un amplio margen de discrecionalidad. Además, van dirigidas especialmente a los encargados de obra o a los servidores públicos responsables de conceder licencias o permisos de ejecución de obras que violen la legislación.

3. DELITOS

Pocas legislaciones de desarrollo urbano contemplan delitos, ya que la mayoría se remiten al código penal estatal. Los delitos que se castigan "contra la regulación urbana" van desde la instalación o modificación de anuncios auto-soportados en azotea sin contar con la licencia (en el Distrito Federal), hasta delitos por fraude de fraccionadores o líderes de obra (Oaxaca).

4.1.7 INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN LEYES DISTINTAS A LAS DE DU

Disposiciones normativas establecidas en leyes que no son de desarrollo urbano y que impactan en éste. A continuación se analizan las leyes que contemplan dichos instrumentos. Hicimos esta separación dentro de la clasificación de instrumentos normativos para distinguir los que podemos encontrar en leyes que no son de desarrollo urbano. Estos pueden ser clasificados dentro de los mencionados dentro de las secciones 2.6.1 a 2.2.5, es decir, como mecanismos de adquisición del suelo, de control del suelo, de gestión del desarrollo, de coordinación y coercitivos.

1. LEYES DE EXPROPIACIÓN ESTATALES

Todos los estados tienen su propia ley de expropiación, salvo el Distrito Federal, que se rige con la ley de expropiación federal. Es decir, este instrumento no es propio de la materia de desarrollo urbano y es una facultad del poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para adquirir propiedad mediante dicho mecanismo.

Con base en la revisión de las leyes de desarrollo urbano de todas las entidades federativas, notamos que sólo algunas tienen el instrumento de expropiación, y las que no la tienen remiten a su ley específica estatal. Estas leyes regulan el instrumento de adquisición de suelo de expropiación que se analizó en la sección 3.2.2.

2. LEYES DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE

De las leyes de movilidad y transporte, la LMDF establece instrumentos de desarrollo urbano que son las Áreas de Transferencia para el Transporte (ATT). Éstas consisten en la determinación de espacios destinados a la conexión entre los diversos modos de transporte que permiten un adecuado funcionamiento del tránsito peatonal y vehicular (LMDF, art. 9, f. III).

La LMDF señala que la infraestructura para la movilidad contará con áreas de transferencia destinadas a la conexión de los diversos modos de transporte, para lo cual la administración pública debe instrumentar acciones para crear, conservar y optimizar estos espacios. Asimismo, se prevé que para estos efectos, la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) emitirá el Manual de diseño y operación de las Áreas de Transferencia para el Transporte en el Distrito Federal, así como los estudios y acciones necesarias para la reconversión de las áreas de transferencia existentes con obje-

to de mejorar su infraestructura y servicios (LMDF, art. 187).

Sin embargo, debido a la reciente promulgación de la LMDF, este manual aún no ha sido elaborado, y las áreas de transferencia para el transporte tampoco han sido reglamentadas. Esto genera una oportunidad para el Gobierno del Distrito Federal (GDF) de incluir criterios de integración urbana tanto en el manual como en el reglamento que están pendientes de publicación. No obstante, consideramos que este instrumento previsto por la LMDF es un mecanismo relevante para garantizar condiciones de accesibilidad, niveles óptimos de servicio de los modos de transporte, intermodalidad e información, principios previstos por la ley (LMDF, art. 188).

La LMDF prevé que se coordine con las entidades federativas colindantes con el Distrito Federal para la creación de áreas de transferencia para el transporte en las zonas conurbadas (LMDF, art. 190). Destacan las Estaciones de Transferencia Modal (ETM) del Estado de México, que son instalaciones con equipo tecnológico donde converge el transporte de alta capacidad con otro u otros medios de transporte (CAEM, art. 17.4, fr. IV), ya que tenemos ejemplos de su aplicación como la de Cuatro Caminos y la Paz.

3. OTRAS LEYES

La Tabla 8 ejemplifica las leyes que identificamos en algunos estados y que tienen relevancia para el desarrollo urbano. Algunas de estas leyes destacan por ser mecanismos que no están orientados al DOT.

Tabla 8. Leyes realcionadas con el desarrollo urbano específicas en una entidad federativa

Ley / Reglamento	Objeto
Ley de Urbanización del Estado de Baja California	Regular las mejoras que se producen en los predios ubicados en las zonas donde se llevan a cabo las obras de urbanización, mediante los sistemas de plusvalía y cooperación (art. 1).
Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas	Combatir la dispersión de los asentamientos humanos, acercar los servicios básicos a un mayor número de personas que habitan en las zonas rurales, así como propiciar las condiciones que permitan el desarrollo económico sustentable y las actividades productivas propias de la región, elevar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano (art. 1).
Ley que Establece los Lineamientos en el Desarrollo de la Obra Pública para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo de Milenio para el Estado y los Municipios de Chiapas	Establecer la obligación para que la ejecución de la obra pública que realice el Gobierno del Estado en los municipios de menor índice de desarrollo humano de Chiapas, y se garantice el cumplimiento a los ODM que establece el PNUD de la ONU (art. 1)
Ley de Cámaras de la Propiedad Urbana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Regular las Cámaras de la Propiedad Urbana en el estado que son instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica, constituidas para la representación de los intereses de los propietarios de fincas urbanas y para servir de órgano coordinador entre ellos y las dependencias administrativas y fiscales, estatales y municipales, entre otras (art. 1).
Ley de Operaciones Inmobiliarias para el Estado de Colima	Definir el patrimonio del municipio y el de sus organismos descentralizados, empresas de participación y fideicomisos públicos municipales, su régimen jurídico, así como regular la administración, control, registro y actualización del mismo (art. 1).
Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal	Regular la prestación de servicios inmobiliarios en el Distrito Federal entendidos como los siguientes (art. 3): <ol style="list-style-type: none"> I. La promoción, comercialización o intermediación en la permuta, compra-venta o arrendamiento de bienes inmuebles. II. La Administración de Inmuebles III. Consultoría de Servicios Inmobiliarios.
Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos del Estado de Hidalgo	Regular la zona de urbanización de los ejidos del estado de Hidalgo (art. 1).

Ley / Reglamento	Objeto
Ley de Fomento para la Construcción de Edificios de Estacionamiento de Vehículos del Estado de Nuevo León	Establece estímulos económicos para la construcción de estacionamientos entendidos como las construcciones de una o varias plantas donde se ofrezca al público el servicio de guarda de vehículos motorizados (art. 1).
Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Estado de Nuevo León	Regula lo relativo a las obras de pavimentación que se realicen en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León, a fin de que cuenten con las características adecuadas en materia de calidad y rodamiento seguro (art. 1).
Ley que Declara de Interés Público y Obligatorio el Cercado de Terrenos Libres de Construcciones, Ubicados en las Zonas Urbanas de las Poblaciones del Estado de Veracruz	Regula el cercado de terrenos libres de construcciones ubicados en las zonas urbanas de las poblaciones del Estado de Veracruz.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4.2 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Denominamos instrumentos económicos de desarrollo urbano a las disposiciones establecidas en las leyes fiscales como gravámenes y al gasto público, los cuales permiten el financiamiento de inversiones públicas. Lo anterior sea con cargo al erario público, con participación privada o mediante la captura de valor generada por la inversión privada¹³. Dichos mecanismos

pueden generar un cambio de comportamiento que incentiva o desincentiva ciertas actividades, incluido el desarrollo urbano. Se dividen en dos: fiscales y de financiamiento. Los primeros deben de cumplir con el principio de legalidad porque, de lo contrario serían constitucionales¹⁴. Por lo tanto, estos instrumentos no dependen de las autoridades de desarrollo urbano, sino

¹³ Esta clasificación se realizó con base en el análisis de las leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas y de las leyes fiscales locales, y conforme a la metodología que se establecida en la sección 2.1

¹⁴ Para una explicación sobre los principios constitucionales en materia fiscal, consultar el Anexo 2.

del Congreso Federal o de las legislaturas de las entidades federativas.

En contraste, los instrumentos financieros son más flexibles, ya que a pesar de tener su fundamento en la ley pueden implementarse mediante un programa o un contrato. La principal limitante de dichos instrumentos es, en caso de comprometer el presupuesto más allá del periodo de una gestión administrativa (como con la emisión de deuda), se deben de cumplir ciertos requisitos como solicitar permiso a las legislaturas locales.

Estos deben de acompañarse obligatoriamente con instrumentos de transparencia y rendición de cuentas porque manejan recursos públicos.

4.2.1 INSTRUMENTOS FISCALES

Son las contribuciones establecidas en las leyes fiscales¹⁵ federales y de cada entidad federativa. Las contribuciones fiscales estatales y municipales se clasifican en: (I) contribuciones de mejoras, (II) derechos e (III) impuestos. La Tabla 9 muestra la diferencia entre dichas contribuciones.

Estos instrumentos son excelentes mecanismos para influir sobre la distribución e intensidad (Kunz y Eibenschutz, 2010).

Tabla 9. Tipos de contribuciones fiscales¹⁶

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"> ● el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; ● recibir servicios públicos; ● prestar servicios exclusivos a la nación (a cargo de organismos públicos descentralizados). 	Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos.

¹⁵ Entiéndase por "leyes fiscales estatales" a los códigos financieros o fiscales, leyes de ingresos municipales, leyes de hacienda y leyes de catastro.

¹⁶ Existen otros tipos de contribuciones fiscales, como los productos, aprovechamientos y aportaciones al seguro social, que no se desarrollan en este documento por que no se encontraron directamente relacionadas con el desarrollo urbano.

Los instrumentos fiscales generan un cambio de comportamiento dependiendo de si se diseñan como incentivos positivos, como exenciones tributarias, o como incentivos negativos gravando actividades no deseadas.

Las acciones tomadas por autoridades de desarrollo urbano, que directa o indirectamente incrementan el valor del suelo benefician a los propietarios de dichos predios, pero ese valor se convierte en un bien privado. Capturar ese incremento para beneficiar a la sociedad se logra por medio del cobro por el uso de los derechos de construcción (Smolka, 2013), algo que se conoce comúnmente como “captura de valor”. Los instrumentos fiscales pueden recuperar valor por concesiones de densidad o acciones de mejoramiento que se aplican a cierta zona.

Existen varios ejemplos exitosos a nivel internacional sobre la captura de valor (ver sección 5). Sin embargo, nuestro marco legal contiene dichos instrumentos de forma aislada y al menos que se implementen de forma conjunta, pueden capturar el valor de forma eficaz. El Ejemplo 5 explica cómo se integraron varios instrumentos para el Proyecto de Presidente Masaryk en la Ciudad de México.

Ejemplo 4. Proyecto en Presidente Masaryk

El “**Proyecto Integral de la Rehabilitación del Corredor Urbano Av. Presidente Masaryk**” es un ejemplo de integración de diferentes mecanismos económicos. Se lleva a cabo en el Distrito Federal por la Autoridad del Espacio Público (AEP), que es un órgano descentralizado de la SEDUVI (art. 198 A, Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal) que es el encargado de supervisar dichas obras, y mediante un proceso de adjudicación directa por un monto aproximado de 464,450,000 pesos.¹⁷

Este proyecto se financió con los siguientes mecanismos¹⁸:

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

Este gasto público se financiará mediante contribuciones de mejoras, un instrumento fiscal que puede capturar valor. Esto con un pago único al finalizar el proyecto. Las contribuciones aplicarán no sólo a los predios sobre avenida Mazaryk, sino también a aquellos que se encuentren hasta a 250 metros de dicha obra. Así, el 64% de las contribuciones será cubierto por 405 predios comerciales (menos del 4% del total), mientras que los inmuebles habitacionales cubrirán el 25%. El restante correrá a cargo de fondos públicos.

FUENTE: RESPUESTA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN NÚMERO 0327200095514 DEL 9 DE OCTUBRE DE 2014. ADJUDICACIÓN DIRECTA AEP/EXLPN/AD/002/2013.

¹⁷ Respuesta a la solicitud de información número 0327200075814. Adjudicación directa AEP/EXLPN/AD/002/2013.

¹⁸ Respuesta a la solicitud de información número 0327200095514

La Tabla 10 sintetiza los instrumentos disponibles en las diferentes entidades federativas que tienen como objetivo la captación de valor, ya sean contribuciones de mejoras, derechos o impuestos. Este diagnóstico abarca los instrumentos fiscales estatales y municipales. Para entenderlos debemos aclarar que en el orden fiscal mexicano la federación y las entidades federativas pueden legislar y recaudar contribuciones fiscales. Mientras que los municipios solamente pueden recaudar las contribuciones a las que están facultados por la legislación estatal (Constitución, art. 31, fracción IV). (Véase Anexo 2)

Los instrumentos identificados en este diagnóstico se encuentran en las leyes de ingresos de cada municipio en donde se desarrollan sus elementos -sujeto, objeto; base, tasa o tarifa y época de pago-. A nivel estatal los encontramos principalmente en las leyes de desarrollo urbano, leyes orgá-

nicas de los municipios y leyes de hacienda de los estados.

Este tipo de instrumentos tiene que ser diseñado cuidadosamente porque, como lo hemos explicado, un mal diseño puede traer como consecuencia que sea declarado constitucional. A continuación se explicará en qué consiste cada uno de los instrumentos fiscales identificados en el diagnóstico y algunas recomendaciones para su eficaz aplicación.

a. Contribuciones de mejoras

Las contribuciones por mejoras son gravámenes por obra pública o servicio público en una zona de beneficio. Todas las entidades federativas tienen este instrumento. Sin embargo, sólo algunas entidades federativas tienen legislados instrumentos de captura de valor específicos en sus leyes de desarrollo urbano.

Tabla 10. Instrumentos para la captura de valor

Instrumento de captura de valor	¿Qué gravan?	Entidad federativa
Contribuciones de mejoras realizadas bajo el sistema de plusvalía	Aumento de valor y mejoría específica de la propiedad de los predios que sean beneficiados por obras públicas.	Aguascalientes
Derecho de cooperación	El incremento de valor de los predios y fincas como consecuencia inmediata de la ejecución de las obras previstas en los programas de desarrollo urbano.	Colima
Contribución por plusvalía	Efecto directo o indirecto de la modificación de la normatividad urbana aplicable la realización de obras públicas, cambio de uso del suelo o cualquier otro acto atribuible a terceros, el cual será objeto de gravamen mediante esta contribución, conforme se establece en la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales del Estado.	Hidalgo

Instrumento de captura de valor	¿Qué gravan?	Entidad Federativa
Contribución especial de aumento de valor y mejoría específica de la propiedad	<p>Grava los predios que sean beneficiados por una obra de urbanización, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecentará necesariamente el valor de dichos predios, sin que esto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios o poseedores.</p>	Michoacán
Contribución especiales por obras públicas de beneficio directo	<p>Prestaciones a cargo de las personas jurídico-individuales o físicas, o jurídico-colectivas o morales que se beneficien de manera directa o indirecta por obras públicas o que reciban una mejora específica de naturaleza económica, originada por la realización de una obra pública realizada bajo la modalidad de convenio, con aportaciones del gobierno y particulares.</p>	Morelos
Impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad	<p>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.</p>	Nuevo León
Derechos de cooperación para obras públicas que realicen los municipios	<p>La ejecución de las siguientes obras públicas de urbanización: banquetas; pavimentos; y la construcción, reordenamiento y mejoras en áreas urbanizadas.</p>	Quintana Roo
Impuesto de plusvalía	<p>Incremento en el valor del inmueble que obtengan los propietarios o poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos de los municipios del estado, por la realización de alguna obra pública con recursos municipales y siempre que no haya sido revaluado para fines catastrales.</p>	San Luis Potosí
Impuesto sobre plusvalía y mejoría de la propiedad particular	<p>Predios que sean beneficiados por una obra realizada total o parcialmente por el gobierno del estado o por el municipio.</p>	Tamaulipas

b. Derechos

Los derechos son contribuciones fiscales que gravan los bienes y servicios públicos. El principal bien en el desarrollo urbano es el suelo, por ello los instrumentos identificados están relacionados con el uso y aprovechamiento de éste. Debido a que los derechos también gravan servicios, muchas veces se confunden con las contribuciones; sin embargo, éstos no gravan el servicio de obra pública. Un ejemplo claro es la diferencia entre el derecho por el servicio de alumbrado público (DAP) que es una contribución fiscal por el servicio de alumbrado y, por lo tanto se calcula con base en el recibo de luz que pagan los municipios por el consumo de luz. Mientras que la contribución por mejoras de dicho alumbrado son las contribuciones por las obras y el mantenimiento del sistema de alumbrado público.

Ejemplo 5. Parquímetros

Los parquímetros son un ejemplo de pago de derechos que se recomienda utilizar para el DOT, ya que permite gestionar la demanda del uso del automóvil particular, y generar recursos para proyectos urbanos al mismo tiempo. Éstos pueden ser públicos o implementarse mediante una concesión de una empresa que se encarga de vigilar el pago de los parquímetros, lo que se cobra es el servicio de aprovechamiento de la vía pública por estacionarse en ésta. El dinero que se recauda se destina a un fideicomiso que paga los servicios de la empresa y el resto puede destinarse a proyectos de infraestructura urbana como mantenimiento de las zonas donde se encuentran los parquímetros, implementación de proyectos de rehabilitación, etcétera.

aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos (Alcalá, 2013).

El impuesto predial grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Esta contribución deben pagarla todos los propietarios de un inmueble, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. La base del pago de este impuesto es el valor catastral (Álvarez, 2013).

La principal ventaja de los proyectos DOT es que, al incrementar la densidad poblacional y las construcciones dentro de una ciudad, también incrementa la recaudación del predial. En contraste, permitir la expansión urbana, reduce la base tributaria de una ciudad, haciendo cada vez más difícil mantenerla por la baja recaudación y el costo de mantenimiento de los servicios, SEDESOL (2012c) estimó, para la ciudad de Los Cabos, que la expansión urbana incrementaría en 40% los costos de provisión y mantenimiento de infraestructura y equipamiento. El 64% de los costos de la expansión corresponden a la construcción y mantenimiento de vialidades. Además, la expansión urbana fuera de los límites municipales (zonas metropolitanas) reduce los impuestos recibidos por la ciudad.

En algunas entidades federativas se cobra una contribución especial al impuesto predial. Esto quiere decir que la forma en la que se calcula dicho impuesto (base, tasa o tarifa) se le cobra un porcentaje adicional ya que se basa en el valor del suelo, sin tomar en cuenta el valor de la construcción, y se aplica sobre el valor potencial del suelo, es decir, según el mejor uso futuro que permita el Plan o Programa de Desarrollo Urbano (CONAVI, 2010).

La sobretasa a baldíos, es el instrumento fiscal más controversial porque ha sido declarado inconstitucional (T. Jurisprudencia 2a/J. 17/2006, ver Anexo 1) por la SCJN, pues transgrede los principios de equidad y proporcionalidad. Sin embargo, esto no exenta al contribuyente de pagar el impuesto predial, sólo la sobretasa.

c. Impuestos

Los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las

Debido a que esta tasa especial a los predios baldíos es inconstitucional (no el impuesto), se podría aplicar otro instrumento que tuviera el objetivo de desincentivar los predios baldíos como las contribuciones de mejoras.

Para que estos funcionen como instrumentos que impulsen el DOT es necesario que expresamente se disponga su destino específico o que sean extra-fiscales. Es decir, que la ley establezca expresamente para qué van a ser utilizadas las contribuciones: que se encuentren "etiquetadas". De lo contrario, se destinarán para el gasto público en general.

4.2.2 DE FINANCIAMIENTO

Los instrumentos de financiamiento son herramientas que permiten el financiamiento de inversiones públicas para desarrollar un proyecto urbano, de forma totalmente pública, o bien, mediante la colaboración entre los sectores público y privado.

Este tipo de instrumentos son más flexibles porque dependen de las autoridades pertinentes, salvo que comprometan presupuesto en un periodo mayor al de la administración que los gestione, a su vez necesitan la aprobación por parte de las Secretarías de Finanzas locales.

Como todo instrumento que implica el manejo de recursos públicos, también deben ir acompañados de instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. En este diagnóstico identificamos instrumentos financieros tradicionales que se utilizan para la elaboración de proyectos de desarrollo urbano, como la emisión de la deuda pública y las Asociaciones Público Privadas (APPs) y fideicomisos públicos. Además, encontramos en las leyes de desarrollo urbano instrumentos financieros específicos diseñados

específicamente para obras de colaboración como las acciones de urbanización, el sistema de transferencia de derechos y las áreas de desarrollo económico.

A continuación se presentan los mecanismos financieros identificados.

I. Instrumentos financieros tradicionales

Llamamos a estos instrumentos financieros tradicionales porque son utilizados en cualquier proyecto de financiamiento, no solamente en proyectos de desarrollo urbano o DOT. Además del presupuesto público, que es el instrumento de financiamiento por excelencia, identificamos la deuda pública, la bursatilización y las asociaciones público-privadas.

a. Deuda pública

La deuda pública es muy importante para las finanzas de los gobiernos, ya que les permite realizar grandes proyectos de inversión y satisfacer las necesidades de la población sin tener que esperar a recaudar los fondos fiscales que se requieren para ejecutarlos (López, 2003).

Ésta, como su nombre lo indica, es un mecanismo de financiamiento del gobierno y se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- ➔ Ejecutivo federal y sus dependencias;
- ➔ Ejecutivo estatal y sus dependencias;
- ➔ Organismos descentralizados;
- ➔ Empresas de participación estatal mayoritaria;
- ➔ Instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

- ➔ Fideicomisos públicos, y
- ➔ Empresas productivas del estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Cuando los gobiernos se endeudan, en realidad están decidiendo utilizar en el presente los ingresos que les corresponden a las administraciones futuras, con el objeto de satisfacer las necesidades actuales (y probablemente futuras) de obras y servicios para la población. Por lo tanto, endeudar al gobierno a largo plazo es una acción que

debe justificarse plenamente frente a la sociedad (López, 2003). Las leyes de ingresos, tanto federal, estatal y municipales establecen topes a la deuda pública, por lo que los ejecutivos de los diferentes niveles enfrentan restricciones para el endeudamiento.

En caso de que el gobierno estatal y municipal emita deuda debe de atender las disposiciones establecidas en la ley de deuda de cada entidad federativa. La Tabla 11 resume las ventajas y desventajas de la deuda pública.

Tabla 11. Ventajas y desventajas de la deuda pública

Ventajas	Desventajas
<p>➔ Posibilidad de realizar inversiones en infraestructura que son de interés público y tienen una alta rentabilidad social.</p>	<p>➔ Los gobiernos pueden abusar del endeudamiento al realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y el pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.</p>
<p>➔ Amplía la capacidad del gobierno para construir y dotar de servicios públicos a la población en el momento en que la sociedad los necesita.</p>	<p>➔ La deuda pública incentiva a los gobiernos locales a no fortalecer su recaudación local.</p>
<p>➔ Permite a los gobiernos distribuir el costo de los proyectos en los mismos períodos en que éstos son útiles a la población.</p>	<p>➔ Puede sobreagirse la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.</p>
<p>➔ Evitar cambios bruscos en los impuestos recaudados, ya que en caso de no utilizarla, los estados y municipios tendrían que recaudar en el corto plazo, el total de los ingresos necesarios para realizar los grandes proyectos, independientemente que el beneficio se mantuviera por largos períodos.</p>	

a. Bursatilización

La bursatilización es la emisión de deuda en títulos financieros. Es un proceso estructurado en el cual activos similares se agrupan en un fideicomiso emisor, quien a su vez emite títulos de deuda entre el gran público inversionista (nacional y extranjero), en un mercado de valores organizado (Bolsa Mexicana de Valores) (SHF, s.f.). Su fundamento legal está en los artículos 61 y 63 de la Ley del Mercado de Valores (LMV).

Los activos agrupados generan flujos de efectivo a futuro que se utilizan para pagar los costos inherentes al mantenimiento de la bursatilización y el pago de rendimiento a los inversionistas. Los principales activos que se pueden bursatilizar son:

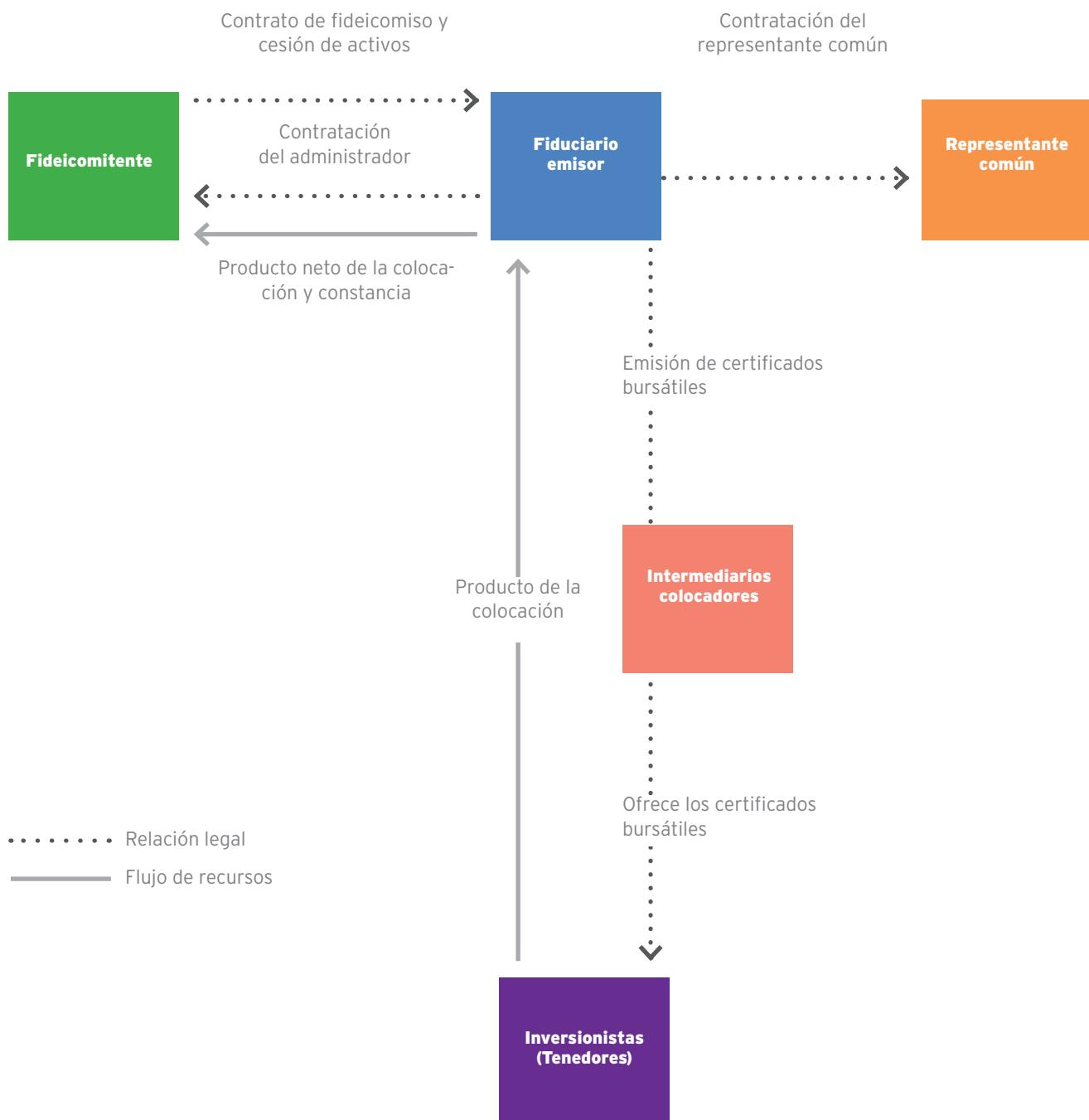
- ➔ Hipotecas.
- ➔ Cuentas por cobrar.
- ➔ Servicios.
- ➔ Proyectos productivos.
- ➔ Infraestructura que genere ingresos.
- ➔ Impuestos, derechos, contribuciones y participaciones federales.

Este tipo de instrumento es una forma en la que los gobiernos y los privados pueden capitalizarse rápidamente para proyectos de desarrollo urbano, y es una buena opción siempre y cuando se cuente con activos para bursatilizar.

La bursatilización puede ser realizada al emitir certificados y colocarlos en los mercados nacionales; el gobierno promete un futuro pago con los flujos de efectivo de los activos bursatilizados según los plazos estipulados.

Dado el tope de deuda aprobado por los Congresos locales, bursatilizar los activos con los que cuenta el gobierno local permitiría reducir barreras de implementación de proyectos. La Figura 8 muestra las partes de la bursatilización.

Figura 8. Estructura financiera de una bursatilización mediante certificados bursátiles



b. Asociaciones Público Privadas (APPS)

Las APPs son un instrumento financiero que integra varios tipos de participación público-privada. Cuando dicha colaboración se refiere a una prestación de servicio público también se llaman Proyectos de Prestación de Servicios. La Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) las define como los proyectos que se realizan bajo cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermedios o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.¹⁹

Las ventajas de los APPs para los tomadores de decisiones es que permiten capitalizar rápidamente un proyecto de desarrollo urbano y compartir el riesgo que éste implica, lo cual implica una disminución de los riesgos de la inversión privada. Además, este tipo de proyectos permiten a las autoridades de desarrollo urbano optimizar el uso de los recursos públicos. Las APPs representan un reto para las autoridades de desarrollo urbano desde la licitación y la elaboración de las reglas de operación para alinear los intereses públicos y privados y para tener un manejo eficiente y transparente de los recursos, hasta la implementación de instrumentos para la ejecución de la obra y su mantenimiento.

Otra ventaja es que para que el desarrollador pueda acceder a financiamientos para el desarrollo de este tipo de proyectos, las leyes permiten que los privados puedan dar en garantía o gravar de alguna manera los derechos derivados del contrato, los permisos y autorizaciones, así como inmuebles. Esto ayuda a los privados, ya que en

la mayoría de los proyectos, requieren obtener créditos para tener el flujo necesario para llevarlos a cabo.

¿SABÍAS
QUE?

UN FIDEICOMISO ES UN CONTRATO EN EL QUE EL FIDEICOMITENTE TRANSMITE A UNA INSTITUCIÓN FIDUCIARIA LA PROPIEDAD DE UNO O MÁS BIENES, PARA SER DESTINADOS A FINES DETERMINADOS, (ART. 381, LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO [LGTOC]).

Un fideicomiso es público cuando el gobierno (federal, estatal o municipal) o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo (federal, estatal o municipal) mediante la realización de actividades prioritarias del desarrollo. Un fideicomiso es mixto cuando es constituido por el gobierno las entidades o por particulares y se reciben recursos públicos carácter de subsidios o donativos (CEFP, 2005).

Los fideicomisos públicos pueden considerarse entidades paraestatales, de lo contrario son fideicomisos sin estructura orgánica. Los primeros se encuentran definidos en las leyes de entidades paraestatales y su principal objetivo es apoyar a la administración pública federal, estatal y municipal. Ambos tipos de fideicomisos se deben de registrar.

Es importante mencionar que dependiendo la entidad federativa, existen diferentes requisitos y limitantes a los fideicomisos públicos y mixtos. Por ejemplo, el caso de fideicomisos federales constituidos por particulares, la

¹⁹ Además de la ley federal, casi todas las entidades federativas tienen una ley local que regule APPs, excepto Baja California Sur, Colima, Guerrero, Sinaloa y Tlaxcala. Estas leyes establecen el procedimiento y requisitos para implementar dichos instrumentos.

¿SABÍAS
QUE?

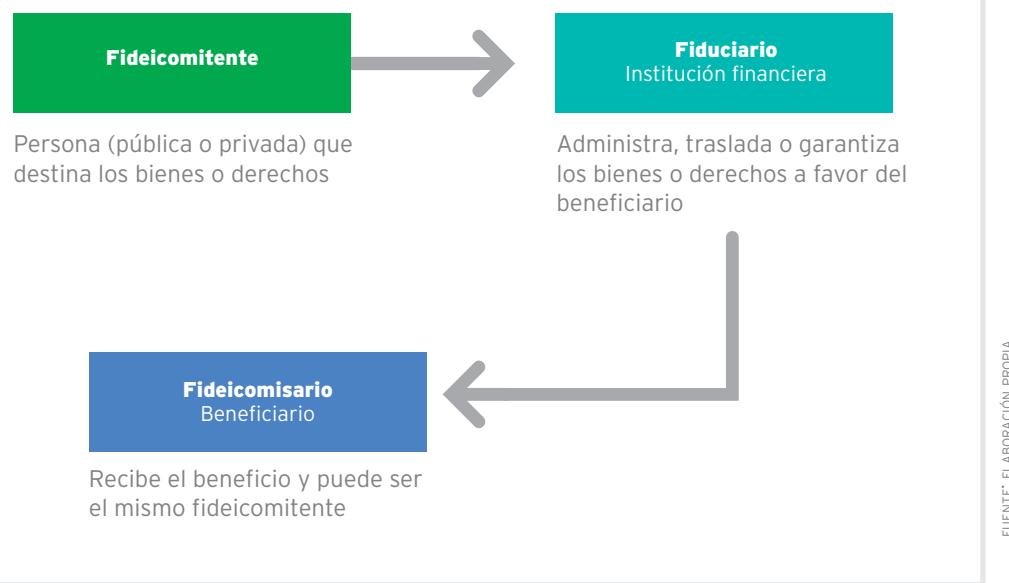
suma de los recursos públicos otorgados no podrá representar, en ningún momento, más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos (art. 10, fr. III, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]). Además, tratándose de fideicomisos constituidos por las entidades federativas, se requerirá la autorización del titular de la dependencia o entidad para otorgar recursos públicos federales que representen más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos, informando de ello a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública (art. 10, fr. IV, LFPRH).

Son partes del fideicomiso: el fideicomitente que es la persona que destina bienes o derechos para constituir el fideicomiso; el fideicomisario, que es la persona que recibe el beneficio derivado del fideicomiso; y el fiduciario, que es la institución con autorización para llevar a cabo operaciones fiduciarias y quien recibe los bienes o derechos para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente.

Los fideicomisos son instrumentos (vehículos financieros) que permiten a la administración de un capital para un fin específico. Existen varios ejemplos de la utilización de dichos mecanismos en temas de desarrollo urbano. Por ejemplo, el dinero que se recauda de los parquímetros y sus multas se destina a un fideicomiso con el que se pagan los servicios de la empresa que administra los mismos y otro porcentaje a las autoridades de desarrollo urbano para la implementación de obras de mejora. Los fideicomisos públicos tienen obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, que los privados no tienen. Además, sólo los organismos facultados pueden ser fideicomitentes (en el caso del gobierno federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); mientras que para las entidades federativas es la Secretaría de Finanzas) y deben seguir las disposiciones de las leyes estatales: orgánicas, de entidades paraestatales, de presupuesto y contabilidad y de deuda pública.

La Figura 9 muestra las partes de un fideicomiso.

Figura 9. Partes de un fideicomiso



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

II. Instrumentos financieros de desarrollo urbano

Además de los instrumentos tradicionales existen instrumentos de financiamiento especiales de desarrollo urbano. La ventaja de éstos es que no requieren integrar varios tipos de instrumentos al momento de implementarlos, sino que por sí solos atienden a las necesidades de obra urbana y, algunos, a obra urbana relacionada con el transporte. Los instrumentos identificados fueron las acciones de urbanización, la transferencia de potencialidades y las Áreas de Desarrollo Económico (ADE). A continuación los analizamos.

a. Acciones de urbanización

Para entender estos instrumentos de financiamiento es clave el concepto de sistema de actuación (ver sección 4.1.4., inciso III). Por regla general, dichas acciones son realizadas por las autoridades de desarrollo urbano, lo cual no sería exactamente una acción de financiamiento, aunque existen leyes locales de desarrollo urbano que establecen modalidades que permiten la participación de los privados. En este último caso, se convertiría en un instrumento de financiamiento del desarrollo urbano. La Tabla 12 resume las acciones de urbanización que permiten la participación privada y las entidades federativas que lo contemplan.

Tabla 12. Tipos de acciones de urbanización con participación de privados

Tipo de acción	Definición	Entidad federativa
Acciones de urbanización privadas	Obras de urbanización o edificación para usos determinados por parte de cualquier propietario o promotor en asociación con el primero. Este instrumento regirá las obras de urbanización y edificación promovidas y ejecutadas por los organismos públicos descentralizados.	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Jalisco y Michoacán
Acciones de urbanización por sistema de plusvalía	Obras de urbanización y edificación que sean promovidas y autorizadas por la comisión estatal o el comité municipal respectivo para uno o varios destinos a fin de satisfacer intereses colectivos y que son declaradas de utilidad pública, con un beneficio general para el centro de población.	Aguascalientes y Baja California
Acciones de urbanización por contribución de mejoras	Comprende aquellas obras de urbanización y edificación que sean promovidas por el consejo estatal de desarrollo urbano para uno o varios destinos, generando beneficios en forma indirecta o general, a los habitantes o propietarios de predios o fincas de un centro de población o de una zona del mismo.	Jalisco y Querétaro

Tipo de acción	Definición	Entidad federativa
Acciones de urbanización a través de PPS / por asociación de interés público	Obras de urbanización para usos y destinos, promovidas por un organismo público descentralizado con los propietarios de los predios comprendidos en las áreas de reservas. Implica compartir los costos y beneficios consecuentes de la urbanización y comercialización de los lotes o parcelas resultantes. El objetivo es que los estados y/o municipios adquieran bienes, realicen servicios u obras de infraestructura bajo un esquema de APP o PPS.	Aguascalientes, Baja California y Jalisco
Sistema de financiamiento urbano de acción por colaboración / cooperación	Son proyectos, presupuesto, financiamiento, derramas, contratación y juntas de los propietarios en donde se apruebe la ejecución de las obras. Las acciones de urbanización por cooperación pueden realizarse con la cooperación parcial de los ayuntamientos o consejo municipal.	Aguascalientes, Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco
Acciones de urbanización por concertación	Obras de urbanización que se realizan en vías y espacios públicos, mediante convenio celebrado con el ayuntamiento respectivo, con la participación de los propietarios o promotores asociados con éstos que tengan interés en realizarlas.	Baja California, Chiapas, Jalisco y Tabasco

Es claro que las acciones de urbanización sólo tendrán sentido para impulsar un crecimiento bajo en carbono en las ciudades, si se encuentran planeadas en conjunto con el transporte público de calidad. De lo contrario, podrían sólo expandir las ciudades y fomentar medios de transportes no sustentables como el automóvil.

Ejemplo 6. Sistema de financiamiento urbano de acción por colaboración

Pensemos en un proyecto de interés público para el establecimiento de una estación de tren en el centro de una ciudad. Este proyecto incluye la construcción de instalaciones para servicios educativos y culturales, así como la construcción de oficinas y un parque. El gobierno del estado y el municipio correspondiente promueven el reagrupamiento inmobiliario entre los veinticuatro propietarios de los predios involucrados en el proyecto. Si estos aceptan, se procede a la incorporación de los predios respectivos al reagrupamiento inmobiliario. Es claro que los beneficios económicos de los predios donde se construyan oficinas deben ser mayores a los que obtengan los predios utilizados para la construcción del parque. Sin embargo, en este esquema de reagrupamiento inmobiliario, estos beneficios deben ser repartidos equitativamente entre todos los particulares que hayan incorporado sus bienes al proyecto, mediante el fideicomiso o el instrumento de administración que hayan elegido.

Este instrumento es relevante debido a que los estados y municipios pueden proyectar desarrollo urbano de interés público que sea atractivo a los particulares. Mediante el reagrupamiento inmobiliario, se pueden promover proyectos integrales de desarrollo urbano con cierto control de la autoridad dotando de beneficios tanto a los particulares que incorporen sus predios al proyecto, como a la sociedad en general. Finalmente, tratándose de proyectos de interés público, los gobiernos involucrados pueden ejercer la expropiación de los inmuebles involucrados, tomando en cuenta la dificultad de una aprobación unánime por parte de todos los particulares involucrados.

¿SABÍAS
QUE?

**CASO DE HIDALGO:
CAPTACIÓN PRIVADA
DE CONTRIBUCIONES
SOBRE PROPIEDADES
DESARROLLADAS**

En el Estado de Hidalgo, el ejecutivo puede constituir agencias desarrolladoras para la instrumentación de proyectos urbanos o inmobiliarios de interés y beneficio público. El capital social de estas agencias desarrolladoras es exclusivamente público o mixto de origen público y privado. El estado y los municipios pueden emitir certificados bursátiles en los términos de la Ley del Mercado de Valores para financiar los proyectos que deban llevar a cabo las agencias desarrolladoras (burzatilización).

Las agencias desarrolladoras, si así lo establece su respectiva escritura constitutiva, puedan captar y reinvertir en su patrimonio hasta un 30% de los ingresos que, por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, correspondan al área de influencia del proyecto que tengan por objeto llevar a cabo. Asimismo, pueden captar hasta el 100% de las inversiones que realicen de su patrimonio para obras de infraestructura y mejoramiento urbano, mediante los instrumentos que al efecto contemplan las disposiciones fiscales en el estado.

b. Sistema de transferencia de derechos²⁰

Este instrumento permite ceder de forma onerosa los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados de un predio en favor de un tercero, para satisfacer la demanda del desarrollo

urbano. Estos derechos de construcción no edificados deben provenir de un predio que se encuentre imposibilitado para su desarrollo debido a su valor patrimonial cultural o de preservación ecológica. La determinación de estos derechos corresponde a los que, de no tener importancia cultural o de

²⁰ También llamado sistema de potencialidades o de densidades.

preservación ecológica, les habrían correspondido al predio de que se trate.

Las legislaciones locales en materia de desarrollo urbano que cuentan con este mecanismo son las de las entidades federativas de: Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, y Yucatán. De su análisis, se desprende que la autorización de esta transferencia, por provenir de derechos establecidos en la zonificación municipal, es una facultad exclusiva de los ayuntamientos municipales, y sus procedimientos estarán reglamentados por los municipios.

El ayuntamiento del municipio regula el valor de los derechos a transferir, lo cual debe estar estipulado en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, o mediante un reglamento municipal. La transferencia de potencialidades debe de corresponder a un predio emisor de preservación ecológica o con inmuebles de importancia cultural, que como resultado se encuentren imposibilitados para su desarrollo. Mientras que los predios receptores podrían ser predios ociosos, no edificados que cuenten con la infraestructura y servicios necesarios para respaldarlos.

Por medio de este instrumento se busca que el valor pagado por el receptor de los derechos de desarrollo sea destinado en beneficio económico tanto de los propietarios de los predios emisores para incentivar la protección de los mismos, como del ayuntamiento municipal, para fines de interés público. Los predios emisores pueden ser de propiedad pública o privada, y los predios receptores solamente de propiedad privada.

Para el ejercicio de este instrumento, se deben de cumplir los siguientes requisitos:

- ➔ la estipulación de predios o zonas emisoras y receptoras mediante la zonificación municipal;

➔ que los derechos de desarrollo no edificados provengan de predios cuyo valor cultural o de preservación ecológica no permitan su desarrollo,

➔ así como la autorización de la transferencia por parte del Ayuntamiento municipal correspondiente.

Ejemplo 7. Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, Distrito Federal.

El caso del Sistema de Transferencias de Potencialidades de Desarrollo Urbano (STPDU) del Distrito Federal, específicamente en el Centro Histórico, es un ejemplo de implementación de dicho instrumento por conservación del patrimonio cultural.

Para poder implementar el STPDU, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la modificación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) del Centro Histórico en 2010. El PPDU El sistema de transferencia de potencialidades aplica en todo el polígono del Centro Histórico. Los predios con valor patrimonial pueden transferir los derechos excedentes o totales de construcción no edificados a favor de un tercero, previa resolución emitida por la SEDUVI.

Además, se estableció una división del suelo o una mezcla de ellos, predio por predio, con relación a las características patrimoniales, socioeconómicas y de funcionamiento de las diferentes zonas. Finalmente, es importante mencionar que se contemplan los servicios de transporte de carga y de pasajeros

FUENTE: PPDU DEL CENTRO HISTÓRICO.

b.1 Venta de derechos de desarrollo

Este instrumento es una especie de transferencia de potencialidades de desarrollo con la particularidad de que, en este caso, los derechos no se transfieren de un predio a otro, sino que el Estado tiene la facultad de venderlo, es decir, de aumentar las intensidades establecidas en la zonificación mediante una cesión onerosa.

Sólo identificamos este instrumento en el estado de Hidalgo. Consiste en la cesión onerosa de intensidades de construcción adicionales a las establecidas por la zonificación, en beneficio de fondos destinados a la realización de acciones, obras o inversiones de interés público (LAHDUOTEH, art. 81, fracción XX).

La venta de derechos de desarrollo podría ser una oportunidad para proyectos DOT si la LAHDUOTEH o su reglamento establecieran un procedimiento para llevarlo a cabo, ya que actualmente sólo se encuentra la definición del instrumento pero no la forma de implementarlo. Podemos rescatar de su existencia en la ley el que se podían obtener fondos para la realización de acciones de desarrollo urbano de interés público mediante beneficios al particular, lo cual hace más atractiva la inversión en este estado.

Este permite al Estado autorizar o negar las solicitudes de los particulares del aumento de intensidades de construcción en predios dependiendo de las circunstancias de cada caso, recibiendo a cambio ingresos para fondos que tengan por objetivo el desarrollo urbano de interés público. Además, da flexibilidad a los máximos de las densidades e intensidades de construcción establecidos en la zonificación correspondiente, lo cual permite a los gobiernos involucrados un manejo flexible del desarrollo urbano con la capacidad de tomar decisiones en casos concretos que pudieran ayudar a alcanzar objetivos de crecimiento controlado de sus centros de población.

Ejemplo 8. Derechos de desarrollo en Hong Kong

El caso de Hong Kong es el más paradigmático respecto a la venta de derechos de construcción, ya que cada que se construye una estación de metro, este obtiene los derechos de construcción alrededor de sus estaciones. Dichos derechos pueden ser vendidos y servir para financiar la infraestructura y su mantenimiento.

Así se financia el modelo de DOT de Hong Kong.

A la par de la construcción de una estación, se construye un desarrollo inmobiliario, de tal forma, que las ganancias obtenidas del desarrollo sirven para pagar la construcción de la infraestructura. De esta forma, se puede proveer de transporte público a Hong Kong sin incurrir en un fuerte gasto gubernamental. Al mismo tiempo, este modelo crea nodos de transporte altamente accesibles con diversos usos y atracciones, que asegura que residentes, empleados y consumidores utilicen el transporte público.

El sistema de metro de Hong Kong es administrado por Mass Transit Railway Corporation (MTRC), una empresa mixta, pero en la que el departamento de transporte de Hong Kong es el principal accionista. La MTRC se involucra también en el desarrollo inmobiliario alrededor de las estaciones, incluyendo el diseño, construcción y en ocasiones en la administración de las propiedades

MTRC es una compañía listada en la bolsa de valores de Hong Kong, que genera ganancias, por lo que no recibe ningún subsidio monetario público. En cambio, utiliza la captura de valor para financiar la inversión en sistemas de metro. El gobierno de Hong Kong otorga la tierra a MTRC a un precio bajo y le da derechos exclusivos para desarrollarla. MTRC vende estos derechos a desarrolladores privados a un precio mucho mayor (considerando el precio que tendrán esos terrenos cuando haya ahí una parada de metro). Igualmente, la compañía negocia recibir una parte de las ganancias futuras derivadas del desarrollo inmobiliario.

FUENTE: CERVERO Y CURAKAMI (2008) Y MEDINA (2013).

c. Áreas de desarrollo económico

Las áreas de desarrollo económico (ADE) son instrumentos de financiamiento que fueron incorporados en el marco legal del Distrito Federal en abril de 2014. Son un instrumento de fomento, vía la inversión del Estado y con información actual y pública. El artículo 3 de la Ley de Desarrollo Económico del Distrito Federal (LDEDF) los define como:

Perímetro específico, delimitado con base en la información y estudios económicos, respecto del comportamiento, acciones e inte-

raciones de los agentes económicos que operan en el mismo y que tiene como fin la activación, reanimación, consolidación, desarrollo y crecimiento de la actividad económica. La ADE podrá ser objeto de estímulos en materia fiscal, financiera, tecnológica, y/o de inversión, entre otras.

Las ADE son un instrumento que reconoce la relación entre la actividad económica y el desarrollo urbano. Buscan fomentar el incremento en el valor inmobiliario del Distrito Federal (LDEDF, art. 28) y para su implementación son necesarios instrumentos de coordinación y fiscales.

La LDEDF establece que el organismo encargado de determinar las ADE y promover estímulos es la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal en coordinación

con las instancias correspondientes de la Administración Pública del Distrito Federal y las Delegaciones (art. 53, LDEDF). Sin embargo, no define cuáles son las "instancias correspondientes". Además, el procedimiento de creación e implementación de las ADE es muy general y puede ser una barrera legal a su implementación porque no define tiempos ni facultades específicas (arts. 53-56, LDEDF).

La LDEDF menciona las AGE (ver sección 3.2.2, inciso x) y supone una vinculación entre éstas y las ADE, pero no queda claro cómo se instrumentan y si unas dependen de otras o son instrumentos diferentes.

A pesar de que este instrumento es innovador y con buenas intenciones, no está claro cómo se puede implementar. La elaboración de su reglamento específico puede subsanar estos problemas para poder hacerlo operativo y, sobre todo, más preciso.

Tabla 13. Comparativo entre los instrumentos normativos y los económicos

	Instrumentos normativos	INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	
		Instrumentos fiscales	Instrumentos financieros
Objetivo →	<ul style="list-style-type: none"> Planeación, control y gestión del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> Captura de valor Incide en el comportamiento de los individuos mediante incentivos positivos y negativos 	<ul style="list-style-type: none"> Incide en el comportamiento de los individuos mediante incentivos positivos
→ ¿Quién las diseña?	<ul style="list-style-type: none"> Poder ejecutivo (administración pública federal, estatal y municipal) Poder legislativo (legislativo federal y estatal) 	<ul style="list-style-type: none"> Poder legislativo (legislativo federal y estatal) 	<ul style="list-style-type: none"> Poder ejecutivo (administración pública federal, estatal y municipal)
→ ¿Quién las aplica?	<ul style="list-style-type: none"> Poder ejecutivo (administración pública federal, estatal y municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> Poder ejecutivo (administración pública federal, estatal y municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> Poder ejecutivo (administración pública federal, estatal y municipal)
Instrumentos complementarios →	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de transparencia y rendición de cuentas Instrumentos de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de transparencia y rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de participación

5

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS CON CASOS INTERNACIONALES: COLOMBIA

Bajo los objetivos mencionados, y teniendo en cuenta los instrumentos normativos que se relacionan con el desarrollo urbano en el contexto mexicano, a continuación se expondrán los instrumentos básicos que funcionan como base para la articulación y aplicación de estrategias que orienten dicho desarrollo hacia el transporte. Estos instrumentos se describirán a partir de su aplicación en casos de estudio internacionales que sean importantes de considerar para una posible aplicación en el caso de México.

5.1

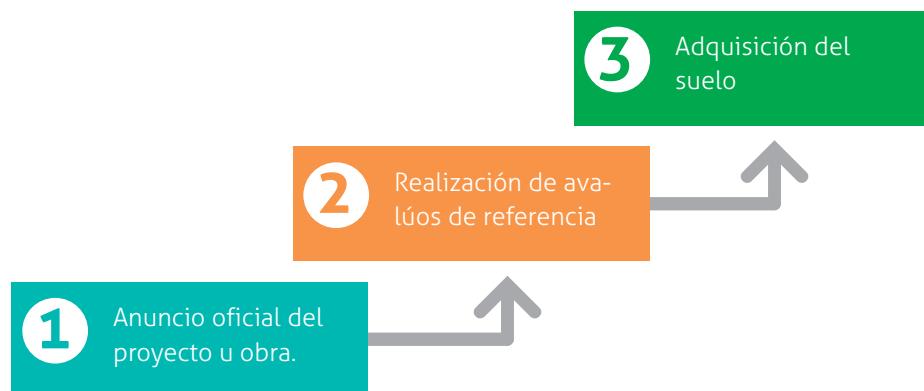
ANUNCIO DE PROYECTO

OBJETIVO: ADQUIRIR Y REGULAR EL SUELTO

Una de las mayores dificultades identificadas, no sólo en el marco de la financiación del transporte público, sino en general en la aplicación de programas y proyectos relacionados con la gestión del suelo, es la adquisición del mismo para ser intervenido. Esto porque el grado de ocupación que tienen los predios requeridos es muy alta o compleja y requiere soluciones integrales, pero además por el valor que tiene el suelo cuando requiere de su compra para un proyecto de ciudad. Lo que sucede cuando aumenta la demanda sobre determinadas zonas o unidades de suelo es que el mercado inmediatamente aumenta el valor del mismo, lo que dificulta aún más la adquisición de los predios por parte del Estado por medio de instrumentos que no busquen limitar la propiedad solamente a partir de la expropiación.

Bajo ese contexto, el anuncio de proyecto se hace oficial bien sea vía decreto o instrumento legal que haga que funcione como tal, o de igual forma por medio de los instrumentos de planeación intermedia. Los planes parciales que establecen el momento a partir del empiezan a regir las condiciones de dicho anuncio. Esto funciona como una muy buena herramienta para aumentar las posibilidades de compra del suelo requerido por parte del Estado como parte del concepto de utilidad pública, por cuanto en el momento en que la administración o el ente que corresponda anuncie el proyecto, los precios del suelo se congelan y el valor del mismo lo establecen los de avalúos de referencia. Dichos avalúos corresponden a la situación inmediatamente anterior al anuncio del proyecto y, por lo tanto, exportan un valor por m² de las condiciones de la propiedad reales sin ningún valor agregado que se derive del anuncio.

Figura 10. Proceso para implementar el anuncio del proyecto



CASO RELEVANTE

**NUEVO USME
BOGOTÁ,
COLOMBIA**

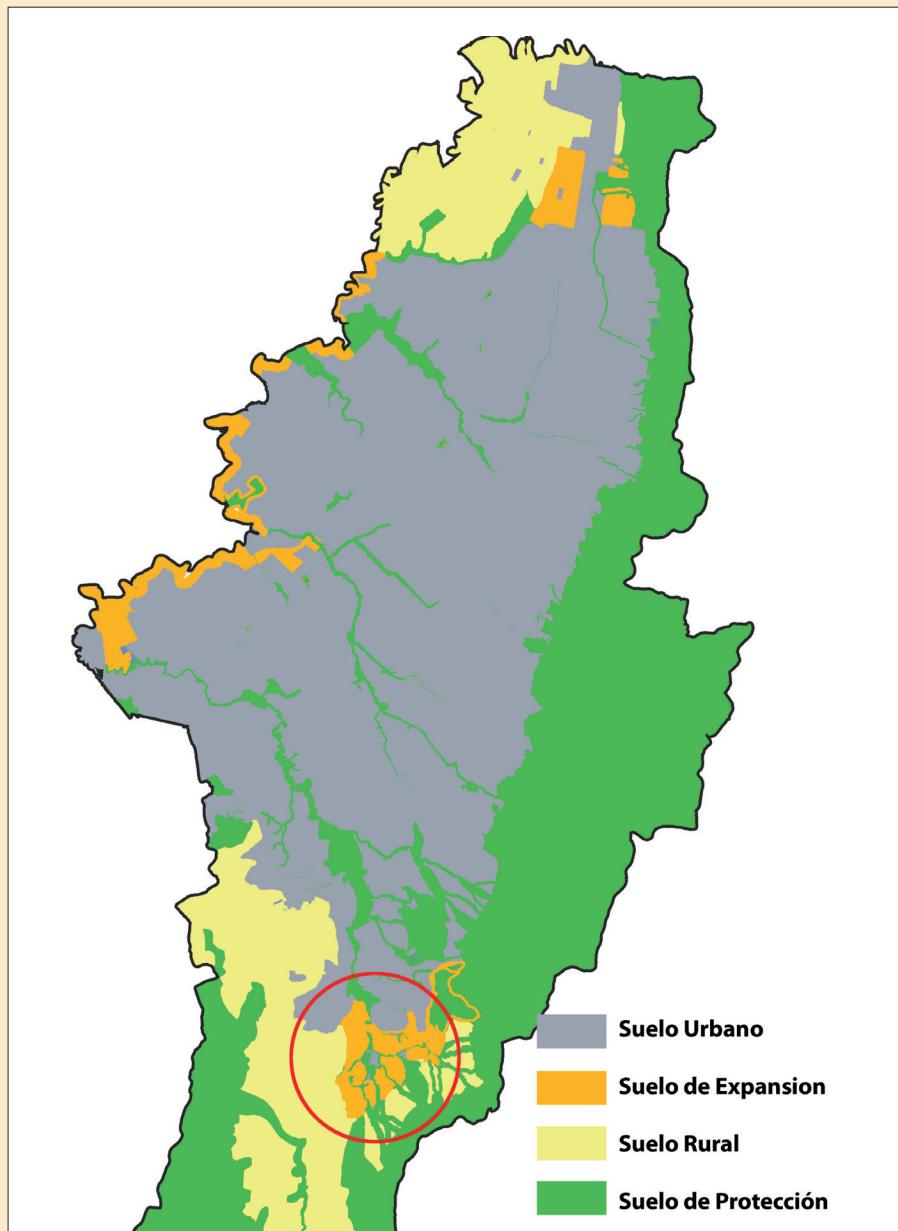
En Colombia, el origen a partir del cual se generaron nuevos instrumentos de planificación fue el surgimiento de la Ley 9 de 1989, en donde se crea la posibilidad de descontar las expectativas de los valores del suelo, por causa del anuncio de actuaciones públicas. En Bogotá, sólo hasta 2003 se reglamentó el anuncio de proyecto/obra como instrumento de gestión del suelo mediante el Decreto No. 266 de 2003 y fue aplicado en el marco de la Operación Estratégica Nuevo Usme, caso en el cual el instrumento era considerado significativo por cuanto “implicó una reducción de más del 50% en relación con el valor más bajo de adquisición que se había dado en el pasado en la ciudadela Nuevo Usme” (Pinilla, 2013).

Las operaciones estratégicas son parte de lo que se denominaría como instrumentos de planificación intermedia, en donde se integran diferentes instrumentos de gestión del suelo, dentro de los que se incluye el anuncio de proyectos como una de las posibilidades. La denominada operación estratégica de Nuevo Usme, creada en el año 2002, buscaba a grandes rasgos aplicar una estrategia de gestión del suelo que permitiera ejercer control sobre el mismo, para generar vivienda social en suelo urbanizado y, bajo esa línea, su primera estrategia fue anunciar el proyecto.

El anuncio fue formalizado mediante el Decreto 266 de 2003 y se ordenó su publicación oficial en diarios de amplia circulación en Bogotá con el fin de informar a la ciudadanía. Esto permitió posteriormente hacer avalúos de referencia para tener pleno conocimiento sobre los valores del suelo bajo su uso efectivo sin que estuviera incorporado ningún valor adicional que se derivara de la expectativa generada sobre el suelo de expansión urbana que integraba el proyecto. “Además de servir como valores de referencia en caso de que se requiera la adquisición forzosa de predios al interior de la Operación, los avalúos han servido como punto de referencia para establecer los potenciales incrementos de precios del suelo que se van a producir, y asimismo han servido para el diseño del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios” (Infratrans y CAF, 2012).

NUEVO USME BOGOTÁ, COLOMBIA

Figura 11. Suelos de expansión urbana de Bogotá y localización de la ONU



FUENTE: Maldonado, E.T.A. (2006).

5.2

PLANES PARCIALES

OBJETIVO: CONSEGUIR FINANCIAMIENTO PARA LA INFRAESTRUCTURA

Los planes parciales son canales de gestión y planificación intermedia que se consolidan como ejes estructuradores de las intervenciones integrales del territorio, pero a menor escala que los planes de ordenamiento territorial actuando sobre suelo urbano o de expansión. Este instrumento es el resultado de una adaptación del instrumento de reajuste de terrenos implementado por las ciudades japonesas desde hace varias décadas (Infratrans y CAF, 2013), en donde se conjugan acciones de un grupo de actores que promueve el desarrollo o la renovación urbana de áreas determinadas, con el objetivo de desincentivar el desarrollo predio a predio y concretar acuerdos comunes que superen la visión individual de la propiedad, aun cuando se trate de diferentes propietarios sobre una misma unidad de suelo.

Así, bien sea por iniciativa pública (autoridades de planeación), por personas naturales, o por iniciativa privada interesada en un desarrollo particular, es mediante la asociación entre los propietarios de suelo y el sector público que se diseña un plan en el que se calculan y distribuyen las cargas urbanísticas y beneficios o aprovechamientos para que el desarrollo financie todas las necesidades urbanas del área sin necesidad de inversión pública. Esto se logra calculando el aporte de cada propietario (las cargas), a partir del aprovechamiento potencial con el que cuenta (beneficios) como resultado de la intervención.

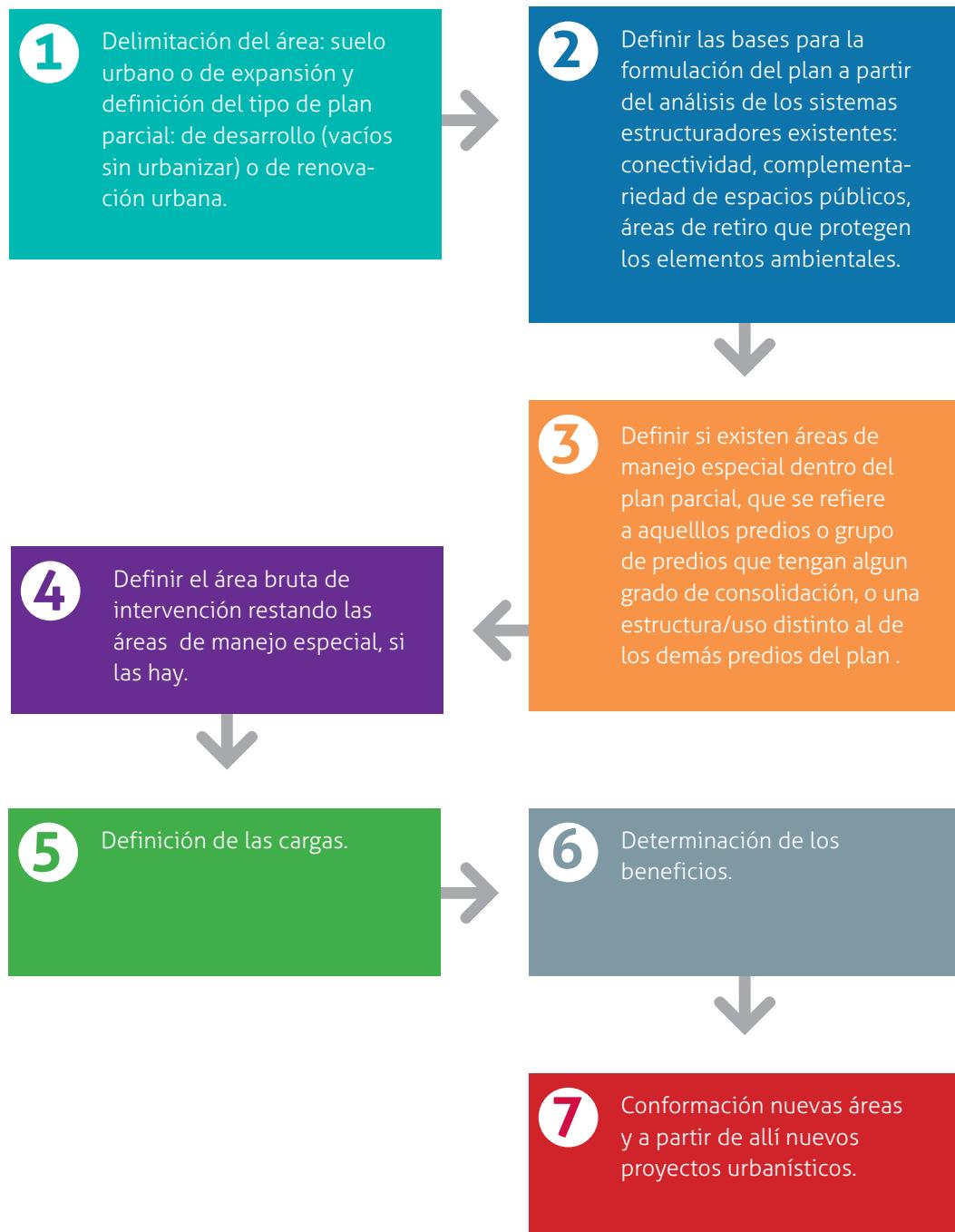
Sin embargo, el plan parcial debe ser visto como un conjunto pues, exceptuando

los casos en que el predio tenga una alta extensión en hectáreas para ser intervenido por sí solo, habrá muchos predios para una misma intervención y, dependiendo de lo que se proyecte, algunos tendrán más cargas que otros. Por ello, las cargas y los beneficios son comunes, permitiendo tener un espacio público de mayor tamaño para todo el proyecto y no varios espacios públicos pequeños, o una intervención vial integral y no retazos separados de vías.

En esa medida, se habla de aprovechamientos urbanísticos a partir de la posibilidad de construir mayor número de metros cuadrados de vivienda, comercio o industria para vender, a cambio de consolidar o desarrollar las denominadas cargas urbanísticas (entendidas como construcción, desarrollo o mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios públicos, conservación de las zonas de protección ambiental, la generación espacio público y la presencia de equipamientos colectivos, entre otros), además de establecer la relación de pago con los propietarios del suelo a intervenir si fuera el caso. Estos elementos buscan no sólo autofinanciación de los procesos de desarrollo, sino además garantizar que la porción de suelo que se desarrolle no quede aislada del funcionamiento general de la ciudad y que, de igual manera, tampoco genere impactos negativos sobre su entorno actual y futuro.

A continuación se expone el marco lógico en que se formulan las cargas y los beneficios del plan parcial:

Figura 12. Formulación de cargas y beneficios de un plan parcial.



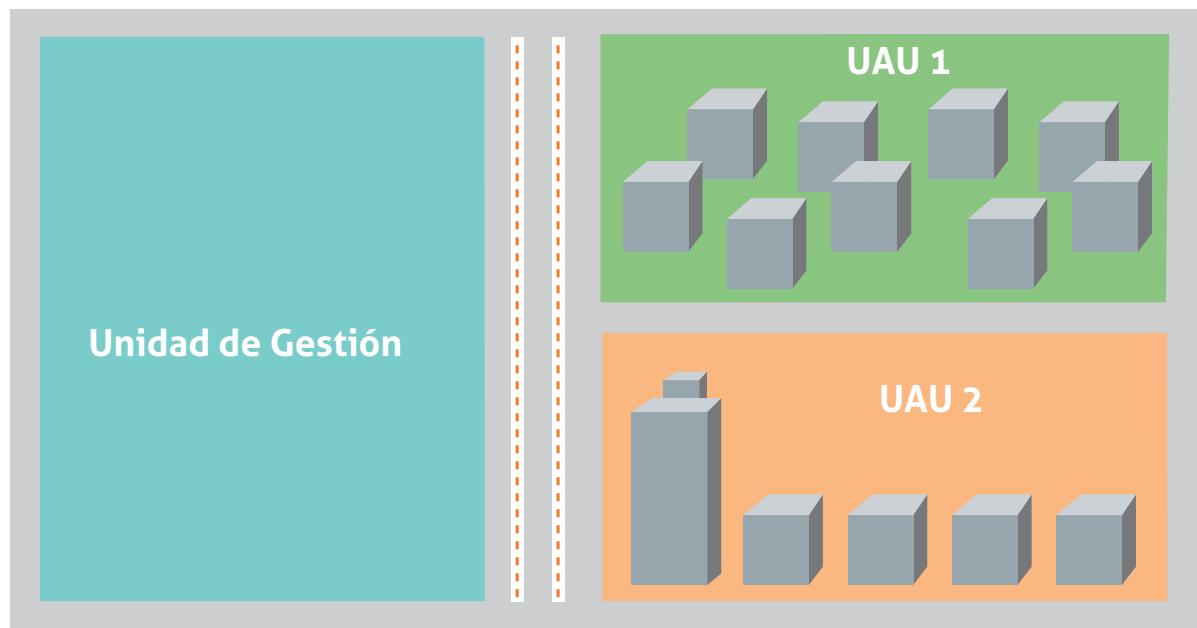
FUENTE: Maldonado, et.al. (2006).

Al final, una vez cursadas las siete etapas, habrá como resultado diferentes proyectos urbanísticos en donde puede haber agrupación de predios (o lo que más arriba se mencionaba como reajuste de terrenos) de acuerdo con las necesidades propias del plan. En Colombia, el esquema de planificación determinó que las nuevas áreas conformadas por dicha reagrupación serían Unidades de Actuación Urbanística (UAU) y, para los casos en donde no hubiera necesidad de agrupar los predios, se denominarían como Unidades de Gestión. Así, en el marco de la formulación de un plan parcial, habrá varias UAU y/o unidades de gestión, todas inmersas bajo el mismo esquema de cargas y beneficios asociados al mismo plan parcial.

Ahora, dicho esquema de cargas y beneficios varía en sus posibilidades de formulación, es decir, su cálculo se puede dar o entre el plan parcial y la ciudad, o entre las unidades que componen el plan parcial, o entre los predios que componen cada unidad. Sin embargo, el procedimiento conceptual es el mismo para los tres casos: primero, se evalúan los derechos potenciales de los predios teniendo en cuenta las áreas, luego se valoran los aportes que hacen para cumplir con las cargas y, por último, se otorgan los derechos a participar.

En el caso de Colombia, estos procedimientos se regularon por la Ley 388 de 1997, artículo 19 (nacional), decreto 2181 de 2006 (reglamentación nacional) y decreto 436 de 2006 (Bogotá). Las ciudades que más han aplicado la figura de planes parciales son Bogotá y Medellín

Figura 13. Ejemplo de la conformación de un plan parcial



**PLAN PARCIAL
SIMESA
MEDELLÍN,
COLOMBIA**

Este plan parcial surge por la necesidad de reubicar y transformar las zonas industriales dentro de la ciudad de Medellín, con una proyección a 30 años. La ubicación de dicho plan parcial estaba determinada por el plan de ordenamiento, según el cual el suelo sería objeto de re-desarrollo, lo que implica su transformación hacia un área en donde se permiten mayores aprovechamientos y diversidad de usos (POT Medellín, art. 244). El área a “re-desarrollar” estaba compuesta por cuatro grandes predios industriales y 18 predios menores, reconfigurados en cinco grandes bloques: cuatro bloques objeto de unidades de gestión y un bloque objeto de unidad de actuación urbanística, en donde se agruparon los predios menores. Además, no contenía dentro de su área de intervención ningún área de manejo especial, pues todos los predios serían objeto de re-desarrollo y ninguno tenía algún grado de consolidación distinta a la industrial que se quisiera conservar (Alcaldía de Medellín, Decreto 124 de 2006).

Tabla 14. Datos generales del plan Simesa

Descripción	Área (m²)
Área bruta en m ²	306.216
Área neta	252.670
Cesiones (en m ² construidos)	112.943
Parques y zonas verdes	59.398
Cesión vías vehiculares futuras	53.545
Área útil	193.272
Ocupación máxima 80% del Área útil permitida en superficie	154.618
Usos previstos (en m² construidos)	
Vivienda y actividades complementarias	77.309
Comercio y otros	77.309
Equipamientos	23.357

En el caso particular de este plan parcial, cada unidad de gestión tenía un uso preponderante, algunos correspondientes al borde exterior del proyecto, caracterizado por tener usos compatibles con el corredor de servicios de carácter metropolitano, y otros relacionados con la mixtura de usos de soporte al corredor pero a nivel interno. En total se conformaron 16 unidades de gestión, y tres unidades de gestión urbanística, y el cálculo de las cargas y los beneficios se dio entre las unidades que componen el plan parcial (Alcaldía de Medellín, Decreto 124 de 2006).

Ahora, teniendo en cuenta que el desarrollo total del plan se proyectaba a 30 años, las posibilidades de especulación sobre los precios del suelo y, en general, sobre el comportamiento del mercado inmobiliario, eran altas y, por lo tanto, el plan parcial debía dar respuesta en su etapa de formulación a la relación oferta y demanda. Para ello, se establecieron Unidades de Aprovechamiento de Superficie (UAS) máximas a construir en el plan parcial (1'010.680,64 UAS), en torno a las cuales se asociaron indicadores específicos de edificabilidad, dependiendo del uso para poder relacionar los valores de venta en m² de los diferentes usos (Infratrans y CAF, 2013).

"La convertibilidad de las UAS en metros cuadrados permite mantener la equidad entre usos de diferente rentabilidad, partiendo de valores actuales de mercado de ventas. Como unidad base de conversión se definió que una UAS corresponde a 1 m² edificable en vivienda, con un valor de 1.200.000 pesos/m²". (Infratrans y CAF, 2013).

Tabla 15. Factor de convertibilidad de UAS según el uso

	Vivienda	Comercio 1 Barrio	Comercio 2 Lineal	Oficinas y Servicios	Productivos
Convertidor UAS ➔	1,00	1,50	1,00	1,00	1,00
Valor aproximado de venta en USD ➔	626,96	940,44	1.306	73.145	626,96

FUENTE: ROJAS Y RAVE 2013 DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE,
DECRETO N° 124 DE 2006, ALCALDÍA DE MEDELLÍN.

A continuación se muestra un resumen de las ventas supuestas para este plan parcial y los costos que deberán ser asumidos entre los propietarios del suelo.

Tabla 16. Unidades de Aprovechamiento de Superficie por bloque de propietarios - Plan Parcial de Simesa

Ventas de construcción ➔	USD \$708.268.000,00	Costos de urbanismo ➔	USD \$156.480.000
Costos de construcción ➔	USD \$475.427.000	Valor residual suelo bruto ➔	USD \$76.361.100
Ventas suelo útil ➔	USD \$232.841.000	Valor inicial del suelo ➔	USD \$63.995.000

5.3

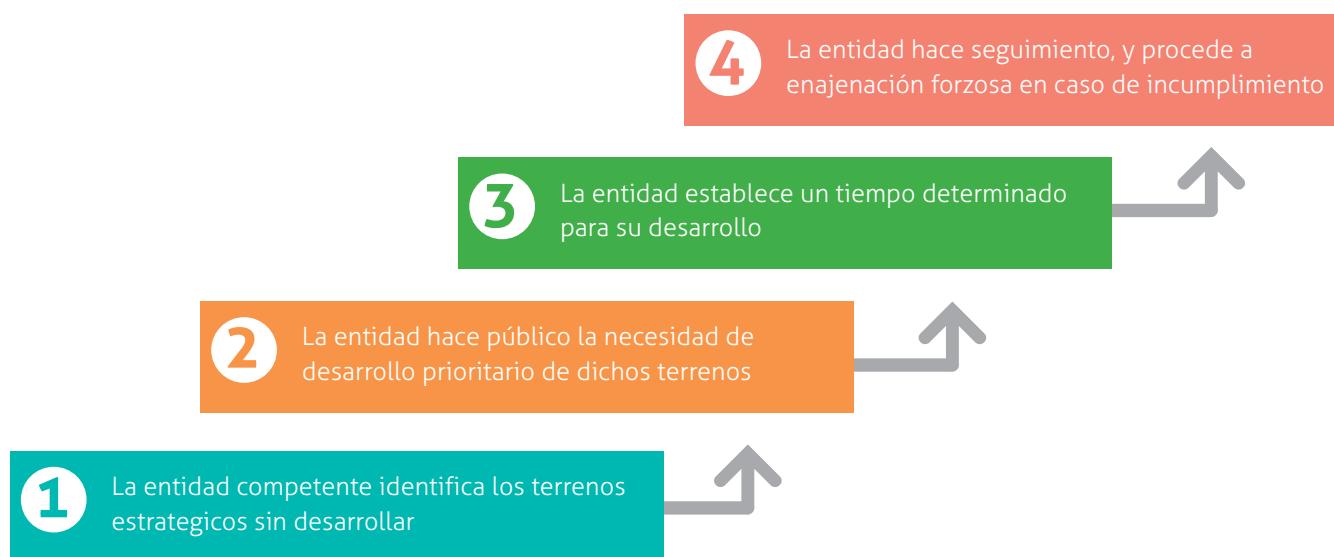
DESARROLLO PRIORITARIO

OBJETIVO: INCENTIVAR ESQUEMAS DE DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE PARA VINCULAR LA ALINEACIÓN DE UN CORREDOR DE TRANSPORTE MASIVO CON POLÍTICAS DE SUELLO

Este tipo de instrumentos tienen una característica particular: no son de mayor complejidad, como podría ser un plan parcial por la diversificación de posibilidades que varía según el contexto y los actores, pero su implementación es muy útil para movilizar suelo vacante en torno a un mismo objetivo, además de reducir las posibilidades de especulación del suelo por parte de los propietarios. Consiste básicamente en identificar aquellos predios que sean considerados estratégicos para el desarrollo urbano general y que no se hayan sido urbanizados o desarrollados, para luego establecer criterios de obligatoriedad hacia el propietario para que lo desarrolle o lo venda directamente a la administración o al ente que corresponda, como funciona en el caso colombiano. Sin embargo, otros países prefieren imponer tarifas o tasas más altas para predios vacantes, pero también con el objetivo de generar suelo disponible para los usos que la ciudad considere prioritarios (Infratrans y CAF, 2013).

Lo anterior va muy de la mano de un modelo de ciudad compacto y densificado, o con la intención de convertirse a un modelo de este tipo, como en el caso de las ciudades mexicanas con densidades bajas pero extensiones altas. En el caso colombiano, este instrumento es implementado como resultado de un cambio de mentalidad en el proceso de planificación en donde la propiedad adquiere un sentido social que gira en torno a las necesidades generales (como el desarrollo de vivienda de interés social, o vivienda de interés prioritario) y el ordenamiento adquiere una función pública que se hace efectiva por medio de acciones urbanísticas. Otro elemento importante es que algunos instrumentos son excluyentes entre sí y, en esa medida, los predios objeto de desarrollo prioritario no pueden estar comprometidos en un plan parcial, y su destinación de desarrollo deberá estar establecida en el plan de ordenamiento.

Figura 14. Proceso de aplicación del desarrollo prioritario



Como se puede inferir a partir de la figura anterior, en este instrumento no participan activamente varios actores y, por lo tanto, la interacción entre el propietario y las instituciones es nula, haciendo que el actor preponderante en el proceso sea la administración misma. Por ello, en casos en donde haya necesidad de desarrollar infraestructura de transporte, o implementar esquemas de uso del suelo para el bene-

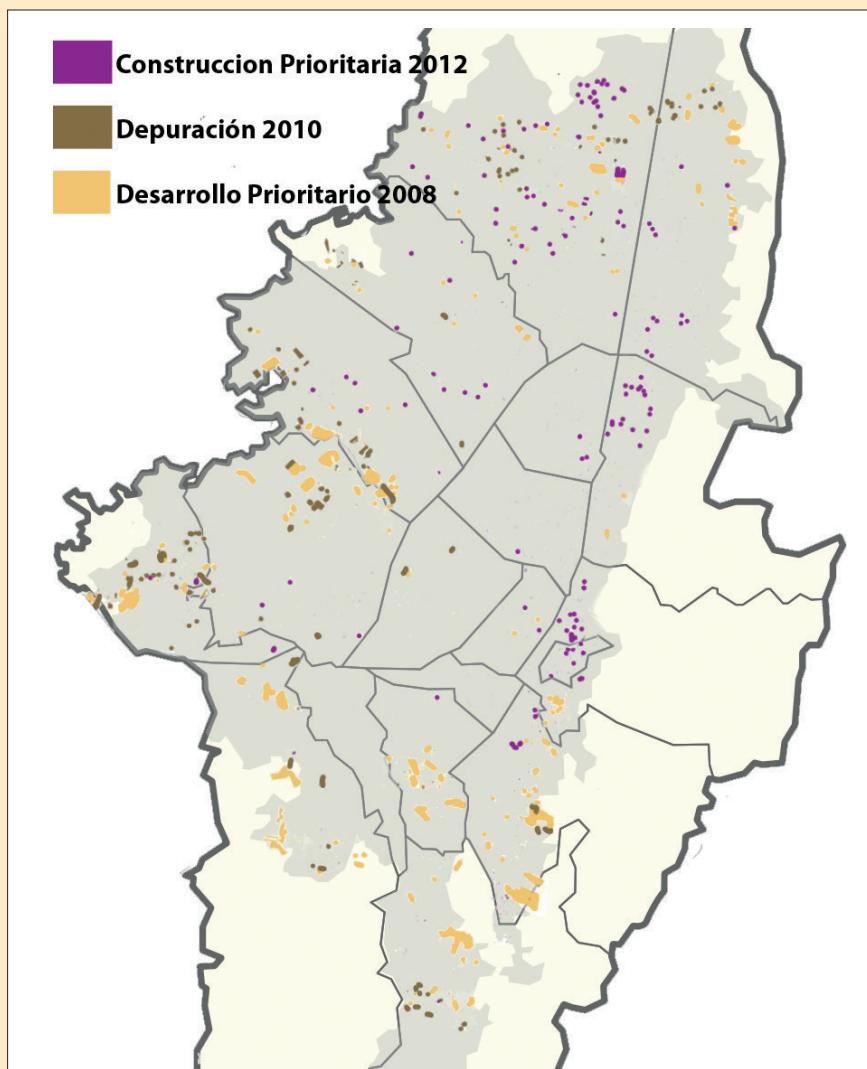
ficio propio de un sistema ya existente, la priorización de determinados predios se puede establecer desde el esquema mismo del ordenamiento con el objetivo de vincular las políticas de suelo a los corredores de transporte, y el mismo ordenamiento puede establecer el tipo de uso que se le debe dar a dicho predio, bien sea por desarrollo de su propietario o posterior desarrollo de la administración.

CASO RELEVANTE

DESARROLLO PRIORITARIO EN BOGOTÁ

En este caso particular, el instrumento ha sido usado especialmente para desarrollar Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP). La administración de la ciudad, es cabeza del sector hábitat, identificó para el año 2012, 1,083 ha de suelo vacante sin desarrollar, y con las condiciones necesarias para desarrollar este tipo de viviendas.

Figura 15. Declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias, Bogotá 2008-2012



DESARROLLO PRIORITARIO EN BOGOTÁ

De esta forma, una vez que la administración seleccionó los predios vacantes en suelo urbanizable, sin desarrollar, notificó a los propietarios sobre el plazo que tenían para hacerlo (en este caso, 2 años), y dicho desarrollo debía estar enmarcado en la norma que le otorgara el plan de ordenamiento territorial con respecto a su uso permitido, teniendo en cuenta además que debía, como parte de las cesiones que deja el propietario por desarrollar su predio a la ciudad, tener contemplados % de VIP y VIS. Después de cumplido el periodo otorgado por la administración para el desarrollo, si el propietario no lo había desarrollado, la administración tenía la posibilidad de subastar públicamente dicho predio a constructores y urbanizadores, en donde el precio del suelo lo determinan los avalúos de referencia: avalúos comerciales para la primera etapa y, si no hay interesados, en una segunda etapa se oferta a partir del avalúo catastral en donde el 70% de dichos avalúos es el precio de venta para hacerlos más atractivos y alcanzar, en efecto, su desarrollo prioritario. Ahora, quien lo compra desarrolla VIS y VIP y, si no se adjudica, la administración puede expropiar dicho predio.

Figura 16. Proceso de implementación del desarrollo prioritario



El resultado de la aplicación de los pasos anteriores le otorgó a la ciudad 104 ha licenciadas, y el desarrollo de 10378 vivienda de interés social y 544 de interés prioritario, además del desarrollo del suelo por parte del propietario para otros usos en 27 ha. Los propietarios que decidieron no desarrollar, entraron a procesos de subasta; algunos de ellos para finales del 2012 seguían sin subastarse, pero dos de los casos fueron subastados en la primera etapa y dos en la segunda, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 17. Resultados subastas de predios de desarrollo prioritario 2008-2013

	Localidad	Área predio (m ²)	Resultado subasta	Precio de adjudicación en subasta (usd)	Precio usd / m ²
1 →	Usme	6.483	Sin adjudicación	-	-
2 →	Bosa	2.000	Adjudicación en primera subasta	\$350.000	\$175
3 →	Bosa	2.000	Adjudicación en primera subasta	\$225.000	\$137,50
4 →	Usme	10.276	Sin adjudicación	-	-
5 →	Bosa	3.223	Sin información	-	-
6 →	Usme	4.122	Sin adjudicación	-	-
7 →	Usme	1945	Sin adjudicación	-	-
8 →	Usme	3.535	Sin adjudicación	-	-
9 →	Usme	4.875	Adjudicación en segunda subasta	\$87.550	\$18
10 →	Usme	5186,1	Adjudicación en segunda subasta	\$150.550	\$29

FUENTE: MALDONADO Y HURTADO (2013).

"La implementación en Bogotá presenta retos que se han ido solucionando gradualmente: el primero es sobre la calidad de información catastral para un buen diagnóstico de los predios susceptibles de la declaratoria, y el segundo de capacidad institucional para poner en marcha un instrumento que requiere un seguimiento predio a predio. Para el efectivo funcionamiento de este tipo de instrumentos es preciso también un trabajo concertado y abierto con los urbanizadores y constructores y con las organizaciones de vivienda, para establecer las posibilidades e intereses de desarrollo de los terrenos y concentrar la actuación (dirigida a la etapa de las subastas) prioritariamente en algunas de las zonas" (Maldonado y Hurtado, 2013)

6

RETOS Y OPORTUNIDADES

Como se pudo constatar en el presente análisis, en nuestro país, se han desarrollado una multiplicidad de leyes que han consolidado un régimen institucional y legal que no responde a la realidad metropolitana del país, a pesar de la necesidad de crear un marco de planeación urbana y movilidad que haga frente a los impactos al medio ambiente. Esto en el marco de una Constitución Política concebida en un ambiente que históricamente ha sido más rural que urbano.

Al desincentivar el uso del automóvil privado, disminuir las distancias en los traslados, e incentivar los viajes en modos menos contaminantes, mediante el DOT, el país tiene un gran potencial para disminuir las emisiones de GEI que provocan el cambio climático. Debido al contexto actual de las ciudades mexicanas, su baja densidad, poca eficiencia en el uso de recursos, y alta contaminación ambiental, es indispensable que las dependencias responsables de la movilidad, desarrollo urbano y medio ambiente emprendan iniciativas para transformar estos sectores. Esto se debe dar a través de cambios en las políticas actuales y en el desarrollo de nuevas mediante la planeación, financiamiento y gestión de proyectos de desarrollo urbano y movilidad, haciendo énfasis en la evaluación y medición de los impactos.

La falta de obligaciones de coordinación entre los niveles de gobierno, más allá de ayudar a planeación ha llegado a entorpecerla. Si bien en los grandes centros urba-

nos existen planes mediante los cuales los municipios regulan los usos del suelo, en el resto del territorio no hay indicios de que ese orden de gobierno haya tomado la iniciativa de ejercer sus atribuciones municipales y utilizar los instrumentos o mecanismos con los que cuentan para promover un desarrollo urbano sustentable integrado.

A pesar de que existen importantes avances en materia ambiental, aún hay un sesgo importante en articular estos instrumentos de desarrollo urbano para transitar a ciudades bajas en emisiones.

El principal reto de los planes y programas de desarrollo es establecer instrumentos de coordinación e implementación efectivos que sean respetados y congruentes entre ellos. Por otro lado, esto no significa que no existan instrumentos legales para hacerlos válidos y congruentes ya que los tres niveles de gobierno tienen facultades sobre los planes de desarrollo urbano pero en límite de sus competencias. Además, la

LGAH establece una jerarquía clara entre estos y las diversas obligaciones de las autoridades que los diseñan de congruencia con los planes y programas inferiores con los superiores.

Adicionalmente, es urgente que las dependencias encargadas del desarrollo urbano, medio ambiente y de la movilidad encuentren canales de comunicación y vinculación entre los proyectos que se desarrollan, ya sea mediante reglas o términos de referencia que las hagan vinculantes.

La definición de los planes y programas de desarrollo urbano de zonas conurbanas, centros de población, y los planes y programas derivados no es homogénea, dependiendo de la entidad federativa, los programas derivados permiten establecer acciones específicas, principalmente económicas o de obra pública, dentro de un programa más general. Por ejemplo, los programas de centro de población son una ventana a la realización de acciones de mejora dentro de los programas municipales. Las herramientas están ahí y pueden usarse para DOT o algo muy diferente, sin embargo si hay algunas que son contrarias totalmente.

Varias leyes de ordenamiento territorial no definen los programas de desarrollo urbano más allá del estatal, esto provoca poca coordinación e incluso incompatibilidades entre los niveles de gobierno, sumado a esta situación tenemos la desactualización de los PDUs locales, que impide que sigan las directrices de planes más nuevos y con objetivos replanteados.

Los programas de ordenación de zonas conurbanas tienen mayor nivel jerárquico que los programas de desarrollo de zonas metropolitanas, al igual que su actualización, ya que más del 50% de los PDU para zonas metropolitanas presentan una desactualización de más de 10 años (SEDESOL, 2012b).

Las normas son instrumentos complementarios a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales que indican qué se puede construir en una zona, como se debe de respetar el área ambiental, entre otros aspectos, pero actualmente el uso de la palabra "norma" es ambiguo y permite la discrecionalidad, aunque se refiere a toda obligación dentro de los programas de desarrollo urbano.

El esquema actual de financiamiento para proyectos limita de manera directa la aprobación de proyectos que pueden promover el desarrollo orientado al transporte, ya que en este se encuentra tantos mecanismos flexibles como unos menos flexibles. La deuda pública, que aun siendo uno de los instrumentos más utilizados, es uno de los menos flexibles que con el fin de responder necesidades actuales compromete recursos y capital. En contraste con los esquemas de APPs que puede beneficiar tanto al privado como al gobierno, con emisiones de deudas menos estrictas a los de la deuda pública. Sin embargo, estas ventajas de financieros dependen del diseño puntual del instrumento financiero.

Para poder estar en condiciones de propiciar el Desarrollo Orientado al Transporte en México es necesario realizar modificaciones mínimas a las herramientas de ordenación existentes en los distintos niveles administrativos para lograr una nueva forma de pensar la ciudad, para esto es importante tener en cuenta:



Una gestión integral de los espacios para estacionamiento. Mediante un control del uso de la vía pública para el uso de estacionamiento a través de políticas de precio y aplicación de reglamentos, los parquímetros o "estacionómetros" han demostrado ser uno de las herramientas más eficaces para el control de la vía pública.

→ Eliminación de requerimientos mínimos por uso de suelo y la implementación de cantidades máximas de estacionamiento por proyecto en relación al uso de suelo. Es posible observar que los nuevos proyectos ya sean de vivienda o comerciales, cada vez incrementan más su capacidad de lugares para estacionamiento, esto induce a que el automóvil sea el principal medio de transporte restándole así importancia a otros medios de transporte. Contrario a lo que el DOT establece.

→ Aunado a la mezcla de usos de suelo viene una diversificación en la producción de vivienda en cuestión de niveles de ingreso: una vivienda con tipología de construcción incluyente con los estratos sociales así como las estructuras de los hogares. Además, se requiere una zonificación menos orientada al control y prescripción de usos y más a la regulación de la intensidad de carga del desarrollo urbano así como la relación con el espacio público.

→ En el caso de fusión de predios, planes maestros, áreas de gestión estratégica y demás proyectos urbanos estratégicos, se debe regular el tamaño de las manzanas y de las secciones de calle para impulsar el desarrollo urbano compacto y “de proximidad”.

Es importante mencionar que una estructura urbana adecuada a los planes y programas de desarrollo urbano no solo regulen los espacios privados, es necesario extender estos hasta la regulación y gestión del espacio público, extendiendo las atribuciones de la administración pública sobre el diseño y aprovechamiento de estos espacios.

Cabe destacar que la planeación urbana articulada en un conjunto de políticas y proyectos de movilidad que puedan coadyuvar a la reducción de emisiones y promover economías bajas en emisiones.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Alcalá, Alil. (2013). *Lecciones de Derecho Fiscal*, Oxford.
- Arrioja Vizcaíno, Adolfo. (2006). *Derecho Fiscal*, Themis
- Azuela, Antonio. (2007). *Taking Land Around the World. International Trends in the Use of Eminent Domain*. Land Lines 19 (3): 14-19.
- Azuela, Antonio. (2009). *The Use of Eminent Domain in Sao Paulo, Bogota and Mexico City*. En: Gregory K. Ingram y Yu Hung-Hong (eds.). *Property Rights and Land Policies*. Bolton, Massachusetts: Lincoln Land Institute.
- Azuela de la Cueva, Antonio y Cancino, Miguel Ángel. (2007). *Los Asentamientos Humanos y a mirada parcial del Constitucionalismo Mexicano, en La constitución y el medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Azuela de la Cueva, Antonio. (2010). *La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México* en Martha Schteingart y Gustavo Garza (Coordinadores) *Nuevas tendencias de la urbanización en México*. México: El Colegio de México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (Coordinador). (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Benlliure, Pablo y Gómez del Campo, Gerardo. (2012). *Instrumentos para el desarrollo urbano en el Distrito Federal*. Consultado el 09 de septiembre de 2014, disponible en: http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/taller_gestion.pdf.
- Cervantes Trejo, A. (2009). Accidentes de tránsito. Asunto de Estado y Salud Pública. *Movilidad amable* 6, 100-101
- Cervero, R. & Murakami, J. (2008). *Rail + Property Development: A model of sustainable transit finance and urbanism*. Berkeley: UC Berkeley Center for Future Urban Transport.
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2010). *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*. Consultado el 09 de septiembre de 2014, disponible en: http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf
- Consejo Nacional de Población. (CONAPO) (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Consultado el 09 de septiembre de 2014, del sitio web: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV.
- CTS-Banco Mundial. (2009). Informe Final MEDEC Sector Transporte. Recuperado el 29 de octubre de 2014, del sitio web: http://www.cleanairinstitute.org/escenarios/download/MEDEC_mayo2009.pdf
- Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Siobhan Murray y David Wheeler. (2009). *Sea-Level Rise and Storm Surges. A Comparative Analysis of Impacts in Developing Countries*. The World Bank Development Research Group. Environment and Energy Team. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4095/WPS4901.pdf?sequence=1>
- ESMAP. (2010). *Desarrollo con bajas emisiones de carbono para México*. México: ESMAP. Recuperado de: http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/2011000172SPAspa003_LowRes.pdf
- Girardet, H. (1999). *Creating Sustainable Cities*. Green Books, Dartington.
- IMCO (2012), *Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la ciudad de México*. México: IMCO. Del sitio web: <http://imco.org.mx/wpcontent/de-uso-del-auto/>
- Instituto Nacional de Ecología (INE). (2009). *Guía metodológica para la estimación de emisiones vehiculares en ciudades mexicana*. México: Instituto Nacional de Ecología - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 3 de enero de 2012, del sitio web: http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=618
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Población rural y urbana*. Del sitio web: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ). (2001). *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM-Porrúa.
- ITDP. (2011). *Our Cities Ourselves: 8 Principles for Transport in Urban Life*. Nueva York: ITDP.
- ITDP. (2014). *TOD Standard*. México, ITDP.

- López Camacho, Víctor Adán. (2003). *Deuda Pública de Estado y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. Indetec.
- López Velarde Vega, Oscar. (2011). *Apuntamientos de derecho urbanístico*. Universidad de Aguascalientes.
- Medina, Salvador y Jimena Veloz (2012). *Transformando la movilidad urbana en México: Hacia ciudades accesibles con menor uso del automóvil*. México: ITDP.
- Medina, Salvador y Jimena Veloz (2013). *Desarrollo Orientado al Transporte: Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*. México, ITDP.
- Medina Ramírez, Salvador. (2013). *Reciclaje y aprovechamiento de nodos de transporte*. Tesis para obtener el grado de maestría en urbanismo. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales Schechinger, Carlos. (2012). *Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable*. En: Clara Eugenia Salazar (ed.). *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. Mexico: El Colegio de México. pp. 125-157.
- Morales Schechinger, Carlos. (2014, Abril 14). Panel 1.1. Curso de políticas de suelo. Presentación de Carlos Morales. CIPUV- LILP. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=rvzllsKM9jo>
- Olivera, Guillermo. (2011). *Avances en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México*. Territorios 24: 77-111
- Roldán Xopa, José. (2013). *Derecho Administrativo*, Oxford.
- Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SE-DATU) (2013). *La SEDATU trabaja con estados y municipios para identificar nuevas reservas territoriales: Ramírez Marín*. Del sitio web:<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2013/octubre-2013/17366/>
- Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SE-DATU) (2014). Respuesta a la solicitud de información pública número 0001500052214
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012a). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012b). *Avances de planeación nacional 2012. Sistema Urbano Nacional*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012c). *Estudio de implicaciones de los modelos de crecimiento en el costo de infraestructura: caso de estudio Los Cabos*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2013). "Niegan Amparo a Anzures por Parquímetros". Boletín de Prensa SIID-032-2013. Consultado el 09 de septiembre de 2014, Del sitio web:<http://www.sedovi.df.gob.mx/portal/index.php/comunicacion-social/comunicados/63-niegan-amparo-a-anzures-por-parquimetros>. 4 de abril de 2013.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2012). *Bases para una estrategia de desarrollo bajo en emisiones en México*. México: SEMARNAT.
- SEMARNAT. (2013). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2010*. México. SEMARNAT. Recuperado el 14 de enero de 2015, de http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=697
- Secretaría de Salud. (2010a). *Metodología para desarrollar un observatorio de lesiones causadas por el tránsito*. Recuperado el 29 de octubre de 2014, del sitio web:http://conapra.salud.gob.mx/Interior/Documentos/Observatorio/Metodologia_Desarrollo_Observatorio.pdf
- Smolka, Martim. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Lincoln Institute of Land Policy. Consultado el 09 de septiembre de 2014, disponible en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2244_1581_Implementing_Value_Capture_in_Latin_America.pdf
- Sociedad Hipotecaria Federal (s.f.). *¿Qué es bursatilizar?*. Recuperado el 12 de octubre de 2014, del sitio web:<http://www.shf.gob.mx/guias/guiasintermediarios/BORHISYBURSAS/Paginas/%C2%BFQu%C3%A9sBursatilizar.aspx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). *Acción de inconstitucionalidad 13/2013*. Consultado el 09 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151329>.
- Wessels, Gregor; Pardo, Carlos Felipe y Bocarejo, Juan Pablo. (2012). *Hacia una Metrópoli de Clase Mundial Orientada al Transporte Público*. Bogotá, Bogotá 21. Disponible en: <http://despacio.org/wp-content/uploads/2012/10/Bogota-21-espanol.pdf>
- Wilkerman, Steve. (2013). *NAMA colombiana sobre desarrollo orientado al transporte sostenible consigue respaldo de alto nivel*. Recuperado el 25 de mayo de 2013, del sitio web:http://ccap.org/assets/TOD-NAMA-espanol_May-2013.pdf

NORMATIVIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEYES GENERALES

- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Cambio Climático

LEYES FEDERALES

- Ley de Planeación
- Ley de Expropiación
- Ley de Vías Generales de Comunicación

LEYES ESTATALES

- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado De Colima
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado Quintana Roo
- Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit
- Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
- Ley de Desarrollo Económico del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa
- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur
- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua
- Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla
- Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco
- Ley de Ordenamiento Territorial de Tlaxcala
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora

- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos
- Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango
- Ley número 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas
- Ley de Urbanización del Estado de Baja California
- Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas
- Ley que establece los Lineamientos en el Desarrollo de la Obra Pública para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo de Milenio para el Estado y los Municipios de Chiapas
- Ley de Cámaras de la Propiedad Urbana para el Estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley de Operaciones Inmobiliarias para el Estado de Colima
- Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal
- Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos del estado de Hidalgo
- Ley que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de los Colomos del estado de Jalisco
- Ley de Fomento para la Construcción de Edificios de Estacionamiento de Vehículos del Estado de Nuevo León
- Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Estado de Nuevo León
- Ley que declara de Interés Público y Obligatorio el cercado de Terrenos Libres de Construcciones, ubicados en las zonas urbanas de las Poblaciones del Estado de Veracruz
- Ley de Movilidad del Distrito Federal

CÓDIGOS

- Código Administrativo para el Estado de México
- Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo
- Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes
- Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato
- Código Urbano del Estado de Querétaro
- Código Urbano para el Estado de Jalisco
- Código Urbano para el Estado de Zacatecas

PROGRAMAS

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018

JURISPRUDENCIA

- Tesis P/J. 39/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII,, marzo de 2006, página 1412.)

A1

ANEXO 1

Clasificación de legislaciones por orden cronológico

Leyes de desarrollo urbano	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
Ley General de Asentamientos Humanos	21-07-1993	24-01-2014
Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca	20 / 02 / 1993	20 / 04 / 2013
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán Colima	07 / 05 / 1994	15 / 03 / 2014
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California	24 / 06 / 1994	02 / 08 / 2013
Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	22 / 07 / 1994	30 / 04 / 2014
Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza	26 / 07 / 1994	27 / 12 / 2013
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán	30 / 06 / 1995	No tiene
Código Urbano para el Estado de Zacatecas	11 / 09 / 1996	18 / 05 / 2013
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas	03 / 12 / 1997	11 / 06 / 2014
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo	15 / 06 / 1998	19 / 08 / 2013
Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit	19 / 05 / 1999	21 / 12 / 2013
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí	07 / 10 / 2000	24 / 12 / 2013
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero	13 / 03 / 2001	14 / 10 / 2005
Código Administrativo para el Estado de México	13 / 12 / 2001	18 / 07 / 2014
Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango	06 / 06 / 2002	25 / 08 / 2013
Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla	26 / 03 / 2003	No tiene
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa	01 / 09 / 2004	27 / 02 / 2013
Ley de Ordenamiento Territorial de Tlaxcala	30 / 12 / 2004	No tiene

- Leyes de Ordenamiento territorial
- Leyes de Desarrollo Urbano
- Leyes de Asentamientos Humanos
- Códigos
- Leyes de Desarrollo / Ordenamiento territorial sustentable

Leyes de desarrollo urbano	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco	28 / 12 / 2005	28 / 09 / 2011
Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas	25 / 04 / 2006	03 / 04 / 2014
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora	28 / 09 / 2006	27 / 06 / 2013
Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo	17 / 09 / 2007	27 / 08 / 2012
Código Urbano para el Estado de Jalisco	17 / 09 / 2007	08 / 04 / 2014
Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	26 / 12 / 2007	16 / 07 / 2013
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos	26 / 08 / 2009	23 / 07 / 2014
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	09 / 09 / 2009	03 / 07 / 2014
Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	13 / 04 / 2011	No tiene
Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua	14 / 05 / 2011	23 / 10 / 2013
Código Urbano del Estado de Querétaro	31 / 05 / 2012	17 / 02 / 2014
Código Territorial para el Estado y los municipios de Guanajuato	25 / 09 / 2012	22 / 10 / 2013
Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes	07 / 10 / 2013	No tiene
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	06 / 11 / 2013	10 / 01 / 2014

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

A2

ANEXO 2

Facultades fiscales por nivel de Gobierno

1. FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

La federación acumula mayor número de facultades a nivel fiscal. El Congreso de la Unión tiene la facultad "para imponer contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos" (art. 73, fracción VII, Constitución), es decir, su facultad tributaria no tiene más límite que el de las necesidades presupuestarias (Arrijoa, 2006) y las disposiciones que establece la misma Constitución a favor de los municipios. A esto les llamaremos facultades necesarias de tributación.

El artículo 115 constitucional acota la facultad del Congreso de la Unión en materia inmobiliaria al establecer que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados

para imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Este mismo artículo también limita la facultad de las legislaturas locales para no establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares.

En resumen, el artículo 115 constitucional señala como una medida de protección al municipio lo siguiente (Alcalá, 2013):

Las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados de imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las leyes estatales no pueden señalar exenciones respecto a dichas contribuciones.

2. FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades federativas pueden imponer contribuciones fiscales siempre y cuando no estén expresamente concedidas a la federación (art. 124, Constitución). Por lo tanto, los estados y el Distrito Federal tienen

competencia coincidente con la federación en todas las materias que no les estén reservadas a la federación en forma exclusiva y en las materias que no le estén prohibidas expresamente (Alcalá, 2013).

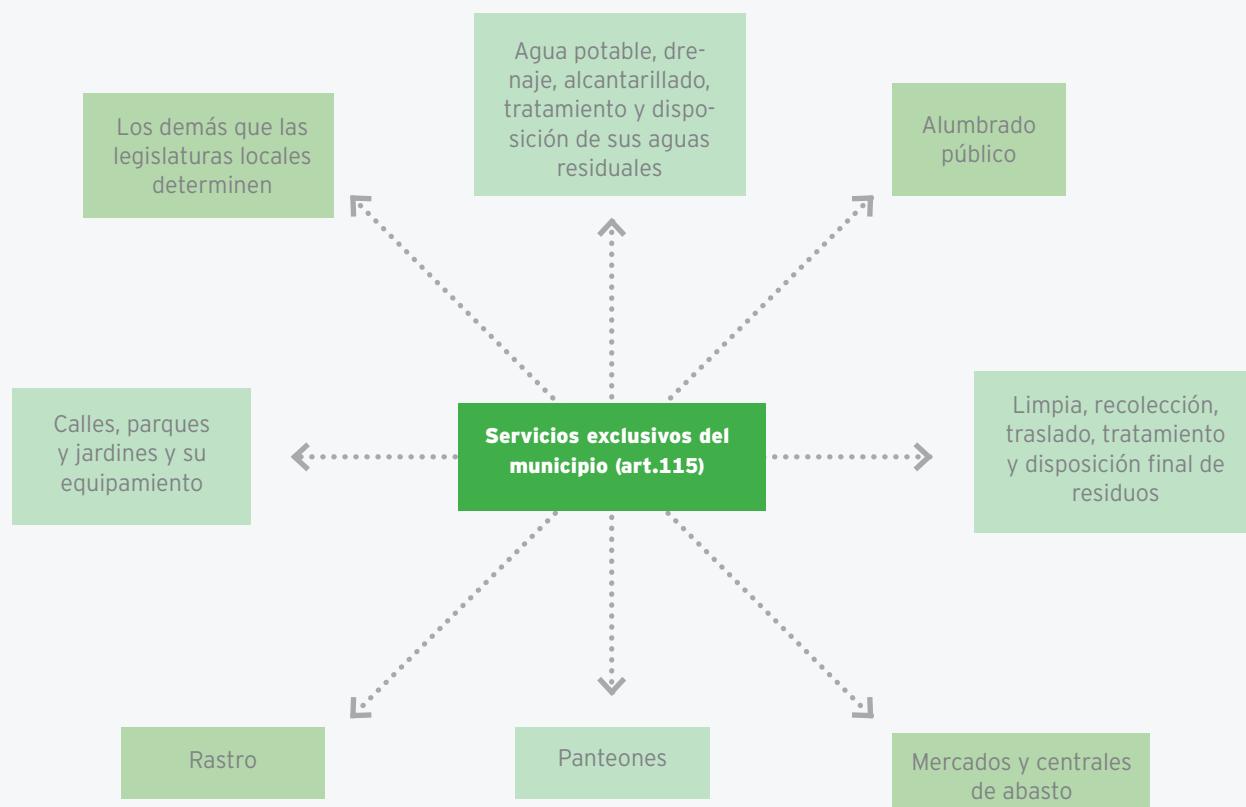
3. FACULTADES MUNICIPALES

Las contribuciones fiscales municipales las encontramos en las leyes de ingresos de cada municipio, emitidas por la legislatura local de forma anual a propuesta de los municipios. Las leyes de ingreso pueden

gravar la propiedad inmobiliaria —su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y el cambio de valor de los inmuebles— y los servicios municipales a su cargo.

La Figura 17 muestra los servicios municipales.

Figura 17. Servicios municipales



La Tabla 18 resume las facultades tributarias en los tres niveles de gobierno.

Tabla 18. Facultades tributarias federales, estatales, municipales y delegacionales del Distrito Federal

Federación	Entidades federativas	Municipios	Delegaciones
<ul style="list-style-type: none"> → Pueden gravar las actividades necesarias para el Presupuesto de Egresos (fr. VII del art. 73) → Facultades exclusivas de tributación (fr. XXIX del art. 73) → No pueden limitar a los estados imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (art. 115, Constitución) 	<ul style="list-style-type: none"> → Pueden gravar lo que no está reservado en forma exclusiva a la federación y en las materias que no estén prohibidas expresamente (art. 124) 	<ul style="list-style-type: none"> → Facultades exclusivas de gravar la propiedad inmobiliaria (art. 115) 	<ul style="list-style-type: none"> → No tienen facultades tributarias.

NOTA: TODOS LOS ARTÍCULOS SON DE LA CONSTITUCIÓN.

Para formular efectivamente los mecanismos fiscales y evitar la probabilidad de que sean declarados inconstitucionales es importante tener claros los siguientes conceptos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4. ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES TRIBUTARIAS

Todas las contribuciones fiscales tienen los elementos que se muestran en la Tabla 19.

Tabla 19. Elementos de las contribuciones tributarias

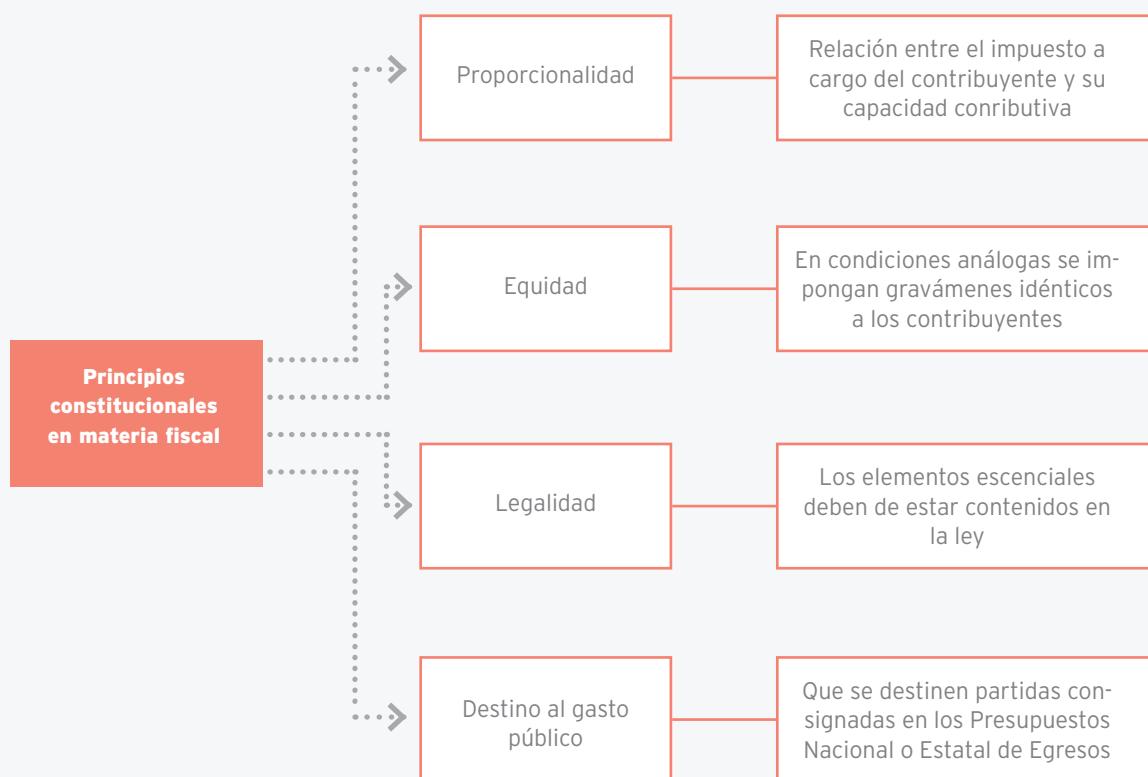
Elemento	Descripción	Pregunta
Sujeto	Personas físicas o morales obligadas al pago.	¿Quién debe pagarla?
Objeto	Es lo que grava la contribución. Es la situación jurídica o de hecho gravada por una ley.	¿Qué es lo que grava la contribución?
Base, tasa o tarifa	Base, tasa o tarifa es la cantidad sobre la que se calcula la contribución. Su cálculo puede ser por cuota fija (cantidad fija a pagar); tasa única (porcentaje fijo); tasa progresiva (porcentajes distintos a pagar) y tarifa (basada en una estructura de rangos, una cuota fija y una tasa progresiva que deberá aplicarse sobre el excedente del límite inferior).	¿Cómo se calcula?
Época de pago	Es el plazo o momento.	¿Cuándo se debe de pagar?

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE ÁLVAREZ (2013).

5. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA FISCAL

Todas las contribuciones anteriores deben cumplir con: proporcionalidad, legalidad, equidad y destino al gasto público (art. 31, fracción IV, Constitución) (Figura 18).

Figura 18. Principios constitucionales en materia fiscal



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE ÁLVAREZ (2013).

MECANISMOS DE DESARROLLO URBANO POR ESTADO

1. Mecanismos de Planeación

- Programa Estatal / General de Desarrollo Urbano
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano / Delegacionales (Distrito Federal)
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población
- Programas Regionales de DU
- Programas de zonas metropolitanas
- Programas Parciales de DU
- Programas Sectoriales
- Esquemas de Desarrollo
- Normas de Ordenación (independiente a los PDU)
- Áreas de Gestión Estratégica

2. Mecanismos de adquisición del suelo

- Expropiación (en leyes de DU)
- Derecho de preferencia / derecho del tanto
- Acciones para evitar la especulación (reservas territoriales, sistema estatal de suelo, etc.)

3. Mecanismos de control sobre el desarrollo

- Zonificación
- Áreas no urbanizables
- Incorporación de predios
- Regularización de la tenencia de la Tierra
- Fraccionamientos (hay de varios tipos)
- Áreas de donación / acciones de donación / cesión

4. Mecanismos de gestión del desarrollo

- Áreas de Actuación / Beneficio o afectación / Zonas de Mejoramiento / conjunto urbano (Tlaxcala y otros)
- Polígonos de actuación
- Reagrupamiento parcelario
- Sistema de transferencia de derechos / potencialidades / densidades / permuta de las áreas de cesión para destino (Tabasco)

5. Mecanismos de coordinación

- Sistema Urbano Estatal / Sistema Estatal de Ciudades

6. Mecanismos coercitivos

- Medidas de seguridad
- Sanciones
- Delitos (en la ley de DU, pero puede haber en los códigos penales)

7. Mecanismos fiscales

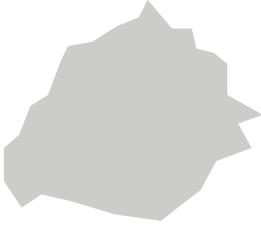
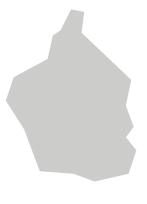
- Contribuciones por mejoras
- Contribuciones de Mejoras especiales
- Sobretasa a baldíos / Contribución especial para predios urbanos baldíos / Sobretasa de predial

8. Mecanismos de financiamiento

- Acciones de urbanización públicas
- Acciones de urbanización por sistema de plusvalía
- Acciones de urbanización por Objetivo Social
- Acciones de urbanización por Contribución de Mejoras / Captación
- Acciones de urbanización privadas
- Acciones de urbanización a través de PPS / por asociación de interés público
- Sistema de Financiamiento Urbano de Acción por Colaboración / cooperación
- Acciones de Urbanización por Concertación

FP Fecha de publicación

FUR Fecha de la última reforma

<p>AGUASCALIENTES Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes</p> <p>FP 10 / 7 / 13 FUR No tiene</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>BAJA CALIFORNIA Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California</p> <p>FP 6 / 24 / 94 FUR 8 / 2 / 13</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>BAJA CALIFORNIA SUR Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur</p> <p>FP 7 / 22 / 94 FUR 4 / 30 / 14</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>
<p>CAMPECHE Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche</p> <p>FP 12 / 22 / 93 FUR No tiene</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>CHIAPAS Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas</p> <p>FP 12 / 3 / 97 FUR 6 / 11 / 14</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>CHIHUAHUA Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua</p> <p>FP 5 / 14 / 11 FUR 10 / 23 / 13</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>
<p>COAHUILA Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza</p> <p>FP 7 / 26 / 94 FUR 12 / 27 / 13</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>COLIMA Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima</p> <p>FP 5 / 7 / 94 FUR 3 / 15 / 14</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>	<p>DISTRITO FEDERAL Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal</p> <p>FP 11 / 6 / 13 FUR 1 / 10 / 14</p>  <p>A color legend below the map shows various colors in solid and outlined circles.</p>

MECANISMOS DE DESARROLLO URBANO POR ESTADO

1. Mecanismos de Planeación

- Programa Estatal / General de Desarrollo Urbano
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano / Delegacionales (Distrito Federal)
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población
- Programas Regionales de DU
- Programas de zonas metropolitanas
- Programas Parciales de DU
- Programas Sectoriales
- Esquemas de Desarrollo
- Normas de Ordenación (independiente a los PDU)
- Áreas de Gestión Estratégica

2. Mecanismos de adquisición del suelo

- Expropiación (en leyes de DU)
- Derecho de preferencia / derecho del tanto
- Acciones para evitar la especulación (reservas territoriales, sistema estatal de suelo, etc.)

3. Mecanismos de control sobre el desarrollo

- Zonificación
- Áreas no urbanizables
- Incorporación de predios
- Regularización de la tenencia de la Tierra
- Fraccionamientos (hay de varios tipos)
- Áreas de donación / acciones de donación / cesión

4. Mecanismos de gestión del desarrollo

- Áreas de Actuación / Beneficio o afectación / Zonas de Mejoramiento / conjunto urbano (Tlaxcala y otros)
- Polígonos de actuación
- Reagrupamiento parcelario
- Sistema de transferencia de derechos / potencialidades / densidades / permuta de las áreas de cesión para destino (Tabasco)

5. Mecanismos de coordinación

- Sistema Urbano Estatal / Sistema Estatal de Ciudades

6. Mecanismos coercitivos

- Medidas de seguridad
- Sanciones
- Delitos (en la ley de DU, pero puede haber en los códigos penales)

7. Mecanismos fiscales

- Contribuciones por mejoras
- Contribuciones de Mejoras especiales
- Sobretasa a baldíos / Contribución especial para predios urbanos baldíos / Sobretasa de predial

8. Mecanismos de financiamiento

- Acciones de urbanización públicas
- Acciones de urbanización por sistema de plusvalía
- Acciones de urbanización por Objetivo Social
- Acciones de urbanización por Contribución de Mejoras / Captación
- Acciones de urbanización privadas
- Acciones de urbanización a través de PPS / por asociación de interés público
- Sistema de Financiamiento Urbano de Acción por Colaboración / cooperación
- Acciones de Urbanización por Concertación

FP Fecha de publicación

FUR Fecha de la última reforma

DURANGO Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango FP 6 / 6 / 02 FUR 8 / 25 / 13	ESTADO DE MÉXICO Código Administrativo para el Estado de México FP 12 / 13 / 01 FUR 8 / 1 / 14	GUANAJUATO Código Territorial para el estado y los municipios de Guanajuato FP 9 / 25 / 12 FUR 10 / 22 / 13
 	 	 
GUERRERO Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero FP 3 / 13 / 01 FUR 10 / 14 / 05	HIDALGO Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo FP 9 / 17 / 07 FUR 8 / 27 / 12	JALISCO Código Urbano para el Estado de Jalisco FP 9 / 17 / 07 FUR 8 / 30 / 14
 	 	 
MICHOACÁN Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo FP 12 / 26 / 07 FUR 7 / 16 / 13	MORELOS Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos FP 8 / 26 / 09 FUR 7 / 23 / 14	NAYARIT Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit FP 5 / 19 / 99 FUR 12 / 21 / 13
 	 	 

MECANISMOS DE DESARROLLO URBANO POR ESTADO

1. Mecanismos de Planeación

- Programa Estatal / General de Desarrollo Urbano
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano / Delegacionales (Distrito Federal)
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población
- Programas Regionales de DU
- Programas de zonas metropolitanas
- Programas Parciales de DU
- Programas Sectoriales
- Esquemas de Desarrollo
- Normas de Ordenación (independiente a los PDU)
- Áreas de Gestión Estratégica

2. Mecanismos de adquisición del suelo

- Expropiación (en leyes de DU)
- Derecho de preferencia / derecho del tanto
- Acciones para evitar la especulación (reservas territoriales, sistema estatal de suelo, etc.)

3. Mecanismos de control sobre el desarrollo

- Zonificación
- Áreas no urbanizables
- Incorporación de predios
- Regularización de la tenencia de la Tierra
- Fraccionamientos (hay de varios tipos)
- Áreas de donación / acciones de donación / cesión

4. Mecanismos de gestión del desarrollo

- Áreas de Actuación / Beneficio o afectación / Zonas de Mejoramiento / conjunto urbano (Tlaxcala y otros)
- Polígonos de actuación
- Reagrupamiento parcelario
- Sistema de transferencia de derechos / potencialidades / densidades / permuta de las áreas de cesión para destino (Tabasco)

5. Mecanismos de coordinación

- Sistema Urbano Estatal / Sistema Estatal de Ciudades

6. Mecanismos coercitivos

- Medidas de seguridad
- Sanciones
- Delitos (en la ley de DU, pero puede haber en los códigos penales)

7. Mecanismos fiscales

- Contribuciones por mejoras
- Contribuciones de Mejoras especiales
- Sobretasa a baldíos / Contribución especial para predios urbanos baldíos / Sobretasa de predial

8. Mecanismos de financiamiento

- Acciones de urbanización públicas
- Acciones de urbanización por sistema de plusvalía
- Acciones de urbanización por Objetivo Social
- Acciones de urbanización por Contribución de Mejoras / Captación
- Acciones de urbanización privadas
- Acciones de urbanización a través de PPS / por asociación de interés público
- Sistema de Financiamiento Urbano de Acción por Colaboración / cooperación
- Acciones de Urbanización por Concertación

FP Fecha de publicación

FUR Fecha de la última reforma

NUEVO LEÓN Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León FP 9 / 9 / 09 FUR 7 / 3 / 14	OAXACA Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca FP 2 / 20 / 93 FUR 4 / 20 / 13	PUEBLA Ley de Desarrollo Urbano Sustentable para el Estado de Puebla FP 3 / 26 / 03 FUR No tiene
 	 	 
QUERÉTARO Código Urbano del Estado de Querétaro FP 5 / 31 / 12 FUR 2 / 17 / 14	QUINTANA ROO Ley de Asentamientos Humanos del Estado Quintana Roo FP 6 / 15 / 98 FUR 8 / 19 / 13	SAN LUIS POTOSÍ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí FP 10 / 7 / 00 FUR 12 / 24 / 13
 	 	 
SINALOA Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa FP 9 / 1 / 04 FUR 2 / 27 / 13	SONORA Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora FP 9 / 28 / 06 FUR 6 / 27 / 13	TABASCO Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco FP 12 / 28 / 05 FUR 9 / 28 / 11
 	 	 

MECANISMOS DE DESARROLLO URBANO POR ESTADO

1. Mecanismos de Planeación

- Programa Estatal / General de Desarrollo Urbano
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano / Delegacionales (Distrito Federal)
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población
- Programas Regionales de DU
- Programas de zonas metropolitanas
- Programas Parciales de DU
- Programas Sectoriales
- Esquemas de Desarrollo
- Normas de Ordenación (independiente a los PDU)
- Áreas de Gestión Estratégica

2. Mecanismos de adquisición del suelo

- Expropiación (en leyes de DU)
- Derecho de preferencia / derecho del tanto
- Acciones para evitar la especulación (reservas territoriales, sistema estatal de suelo, etc.)

3. Mecanismos de control sobre el desarrollo

- Zonificación
- Áreas no urbanizables
- Incorporación de predios
- Regularización de la tenencia de la Tierra
- Fraccionamientos (hay de varios tipos)
- Áreas de donación / acciones de donación / cesión

4. Mecanismos de gestión del desarrollo

- Áreas de Actuación / Beneficio o afectación / Zonas de Mejoramiento / conjunto urbano (Tlaxcala y otros)
- Polígonos de actuación
- Reagrupamiento parcelario
- Sistema de transferencia de derechos / potencialidades / densidades / permuta de las áreas de cesión para destino (Tabasco)

5. Mecanismos de coordinación

- Sistema Urbano Estatal / Sistema Estatal de Ciudades

6. Mecanismos coercitivos

- Medidas de seguridad
- Sanciones
- Delitos (en la ley de DU, pero puede haber en los códigos penales)

7. Mecanismos fiscales

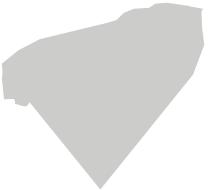
- Contribuciones por mejoras
- Contribuciones de Mejoras especiales
- Sobretasa a baldíos / Contribución especial para predios urbanos baldíos / Sobretasa de predial

8. Mecanismos de financiamiento

- Acciones de urbanización públicas
- Acciones de urbanización por sistema de plusvalía
- Acciones de urbanización por Objetivo Social
- Acciones de urbanización por Contribución de Mejoras / Captación
- Acciones de urbanización privadas
- Acciones de urbanización a través de PPS / por asociación de interés público
- Sistema de Financiamiento Urbano de Acción por Colaboración / cooperación
- Acciones de Urbanización por Concertación

FP Fecha de publicación

FUR Fecha de la última reforma

<p>TAMAULIPAS Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas</p> <p>FP 4 / 25 / 06 FUR 4 / 3 / 14</p>  	<p>TLAXCALA Ley de Ordenamiento Territorial de Tlaxcala</p> <p>FP 12 / 30 / 04 FUR No tiene</p>  	<p>VERACRUZ Ley Número 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>FP 4 / 13 / 11 FUR No tiene</p>  
<p>YUCATÁN Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán</p> <p>FP 6 / 30 / 95 FUR No tiene</p>  	<p>ZACATECAS Código Urbano para el Estado de Zacatecas</p> <p>FP 9 / 11 / 96 FUR 5 / 18 / 13</p>  	

www.mledprogram.org



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



