

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO SUSTENTABLE DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y METROPOLITANA



MÓDULO 02

INSTRUMENTOS FISCALES Y DE FINANCIAMIENTO DE SUELO

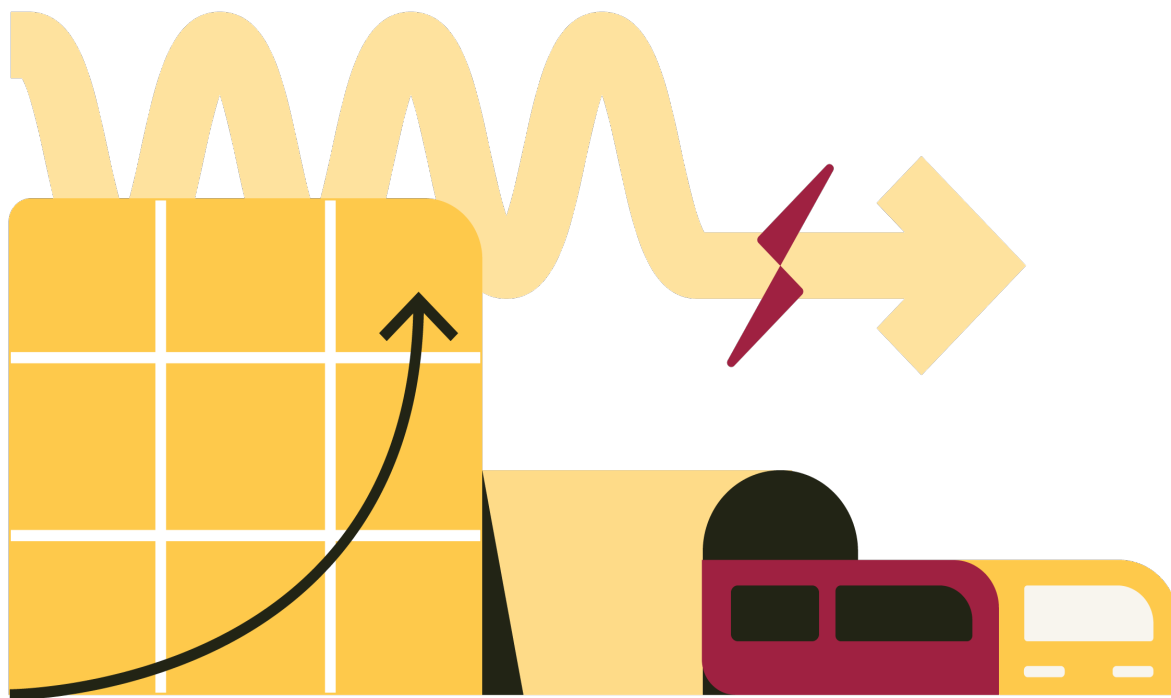
Este documento ha sido elaborado en el marco del curso virtual Instrumentos de financiamiento urbano sustentable desde la gestión municipal y metropolitana con una finalidad exclusiva de divulgación. Fue realizado en colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la Cooperación al Desarrollo Sustentable GIZ-México y al Instituto Lincoln de Políticas del Suelo.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento están basados en la información compilada por la Sedatu y colaboradores. No obstante, la Sedatu, GIZ y colaboradores no garantizan la precisión o integridad de la información en este libro y no pueden ser responsables por errores, pérdidas u omisiones que surjan de su uso.

México, 2024.

Queda prohibida su reproducción total o parcial sin previa autorización de las instituciones mencionadas.

M02 INSTRUMENTOS FISCALES Y DE FINANCIAMIENTO DE SUELO



OBJETIVOS

- Comprender los instrumentos de financiamiento urbano.
- Conocer los instrumentos de carácter fiscal y de distribución de suelo.
- Presentar algunos mecanismos de compensación que contribuyan con un desarrollo urbano inclusivo.

TEMARIO

Introducción y bienvenida	05
2.1 Instrumentos de carácter fiscal	07
• Impuesto predial	
• Contribución de Mejoras	
2.2 Instrumentos de financiamiento por distribución del suelo	35
• Zonificación flexible	
• Derecho de preferencia	
• Reagrupamiento parcelario	
• Planes Parciales de Desarrollo Urbano	
2.3 Otros mecanismos de captura de la valorización del suelo	60
• Transferencia de derechos de desarrollo	
• Venta de derechos de desarrollo	
• Grandes intervenciones urbanas	
Resumen	81
Bibliografía	83



Introducción y bienvenida

Te damos la bienvenida al Módulo 02 del curso. En el módulo 01 tuviste una introducción a algunos preceptos importantes relacionados con el financiamiento urbano, la gestión del territorio, la planeación urbana, la economía del suelo y las finanzas municipales. Una vez comprendida esa parte, comenzaremos a hablar de distintos tipos de instrumentos que posibilitan el financiamiento de las ciudades.

Es pertinente recordar que el suelo es escaso y limitado, razón por la que es un bien cotizado y cuyo precio es definido tanto por su localización como por la oferta y demanda. Al mismo tiempo, las acciones que son realizadas por el Estado y la ciudadanía sobre el control, aprovechamiento y mejoramiento del entorno, generan un impacto en el valor del suelo, es decir, genera una valorización del suelo (Donado, 2019). Por tales motivos, existen instrumentos relacionados tanto con la propiedad y con la valorización del suelo, como con su gestión, con los cuales es posible financiar el desarrollo urbano.

Tomando en cuenta las desigualdades que persisten en las ciudades, en Latinoamérica se han implementado diversos instrumentos que permiten costear proyectos de intervención urbana que implican tanto rezonificación como mejoramiento de infraestructura, particularmente en las periferias o zonas centrales deterioradas. De igual forma, los megaproyectos urbanos o de renovación también han estado motivados por los procesos de globalización y los nuevos enfoques de la planeación urbana. Ejemplos de este tipo de proyectos son la renovación de centros históricos, rehabilitación de áreas como parques industriales, creación de infraestructura para el transporte público, rehabilitación de viviendas, entre otros. En general la magnitud de proyectos de este tipo representa un gran reto para los gobiernos locales para gestionarlos y financiarlos (Lungu, 2002).





Gestión del suelo:

Proceso que conjunta la creación de canales de comunicación con diversos actores, y el uso de leyes, normas, políticas e instrumentos para la ejecución de acciones integrales de incorporación, ocupación y uso del suelo en el desarrollo urbano .
(Política Nacional de Suelo).

Existen múltiples instrumentos que se han ido adaptando de acuerdo con los contextos de las ciudades. Más allá de una clasificación estricta, es importante comprenderlos como instrumentos flexibles que sus características serán definidas de acuerdo con el objetivo que se busque perseguir. Un mismo instrumento puede ser utilizado con objetivos diferentes, por ejemplo, el predial puede ser un instrumento fiscal pero también de control de la especulación. Aun así, para facilitar la identificación de instrumentos, en este módulo se presentarán aquellos que se entienden como fiscales o de contribución, algunos relacionados con la zonificación o distribución de suelo y otros mecanismos.



Metrópolis de Campeche. Imagen tomada de Sedatu (2022) Metrópolis de México 2020.

2.1 Instrumentos de carácter fiscal

Los instrumentos que persiguen fines fiscales, ya sean a modo de impuestos o de contribuciones, son los más comunes para gravar los costos de la ocupación del suelo. Estos instrumentos responden a la idea de que es necesario que los actores que hacen uso del suelo, cuya conformación es de carácter social, retribuyan a la sociedad los costos que sufre ésta por la actuación que realizan. De igual manera es aplicable que la sociedad retribuya a los actores parte de los beneficios que otorgan a la sociedad por su actuación en el suelo urbano (Prud'homme, 1976).

Según las teorías de la tributación equitativa, se reconocen dos principios que rigen los sistemas fiscales, el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago. El principio del beneficio argumenta que un sistema equitativo es aquel en donde la contribución se alinea con los beneficios recibidos de los servicios públicos, mientras que el principio de la capacidad de pago supone que cada contribuyente debe de aportar conforme a su capacidad económica de hacerlo. Casi todos los sistemas tributarios son una combinación de elementos de ambos (Kamiya & Zhang, 2017).

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que es obligación de todas las personas mexicanas contribuir al gasto público, de forma equitativa y proporcional, según como lo dispongan las leyes. En este sentido, existen cuatro principios tributarios:

Proporcionalidad: las personas deben contribuir al gasto público de acuerdo con su capacidad contributiva. Es así que la distribución de impuestos se debe aplicar a la capacidad de pago, partiendo de la exención del “mínimo vital”, es decir, aquellos recursos que son necesarios para cubrir las necesidades vitales.

Equidad: favorecer la igualdad jurídica de todas las personas, es decir, quienes contribuyen con el gasto público tienen derecho a recibir el mismo trato y beneficios.

Legalidad: las contribuciones deben establecerse en una ley. Destinado al gasto público: las autoridades deben destinar lo recaudado a aquello que sea de interés colectivo.

Por una parte, los instrumentos fiscales son una forma de control del crecimiento urbano, ya que, al asignar los costos al actor responsable, las decisiones sobre su actuar en el suelo urbano estará limitada. Asimismo, este tipo de instrumentos son útiles para articular la política territorial y las finanzas urbanas, puesto que, de ser bien aplicados, es posible aumentar la transparencia del mercado inmobiliario, penalizar el uso inadecuado del suelo, facilitar el acceso a la vivienda a los grupos más vulnerables, distribuir el acceso al suelo a las actividades económicas, entre otras (Kunz, I. y Eibenschutz, H., 2001).

Por otra parte, la gestión de la valorización del suelo parte de la idea de que dicha valorización es producida por la urbanización y puede redirigirse para financiar tanto los servicios como la infraestructura que la sostiene. Es decir, el valor del suelo se encuentra en relación con las características que tiene el espacio y las acciones públicas que se realizan para mejorarlo, por lo que a mayor calidad en servicios e infraestructura, son mayores los beneficios que tiene un terreno o propiedad. Esta valorización puede ser capturada para beneficios de la sociedad a través de nuevas inversiones de mejoramiento (Blanco, A., et. al. 2016)

A continuación, ahondaremos en la definición y procedimiento de dos instrumentos con algunas de sus variantes: el predial y la contribución de mejoras.

Impuesto Predial

¿Qué es?

El predial, o relativo al predio según la RAE, es un gravamen a un bien inmueble. Se considera un impuesto local ya que el municipio es el encargado de la recaudación, es directo ya que actúa directamente sobre la persona propietaria, y es también de carácter obligatorio y periódico, ya que es anual. Tiene el objetivo de aportar los recursos para la prestación de servicios públicos municipales (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

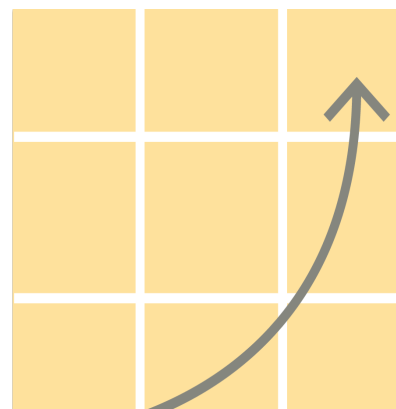
Antecedentes

Desde el siglo XIX, después de la Independencia de México, han existido en el país disputas entre niveles de gobierno e intentos recurrentes, aunque poco exitosos, en torno a la aplicación de impuestos directos, específicamente los concernientes a la propiedad rústica y urbana. Con la llegada del porfiriato, el impuesto sobre la propiedad terminó en manos del gobierno estatal, mientras que el gobierno federal recaudaba los impuestos del comercio exterior.

Las discusiones sobre el impuesto a la propiedad son retomadas después de la Revolución, con el gobierno de Álvaro Obregón, cuando decretó un impuesto federal “del uno al millar” bajo la justificación de la creación de un catastro federal. Este intento fue fallido ya que nunca se puso en práctica. Desde 1922 y durante 60 años más, el gobierno estatal continuó siendo el encargado del impuesto predial. Sin embargo, no fue hasta 1982, con la reforma constitucional del artículo 115, que el predial se vuelve de carácter municipal con el fin de otorgar mayor autonomía a los municipios. Este artículo se reforma nuevamente en 1999 en donde se reconoce al ayuntamiento como órgano de gobierno municipal capaz de proponer las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y construcciones, otorgando una mayor autonomía financiera (Unda Gutiérrez & Moreno Jaimes, 2015).

Importancia del predial

El impuesto predial es una de las principales cargas fiscales tanto para personas físicas como morales. Al gravar directamente a la persona propietaria, hace eficaz identificar al padrón de contribuyentes. Además, es periódico y permanente, lo que lo hace ideal para el financiamiento



gubernamental. El predial promueve y regula el desarrollo urbano ya que considera tasas fiscales diferenciales que atienden distintos objetivos de política como tasas preferenciales para viviendas de interés social o tasas adicionales para fines industriales (INDETEC, 1995).

En el 2022, el impuesto predial representó en México en promedio 38% del total de los impuestos recaudados, 7% del total de los ingresos y 0.18% del PIB (INEGI, 2022). Aunque la recaudación del predial no es muy alta al momento de relacionarla con el Producto Interno Bruto (PIB), es la principal fuente de ingresos tributarios propios de los municipios.

Recaudación del predial

Si bien los impuestos a cargo de los municipios son su principal fuente de ingreso, también es importante tomar en cuenta algunos de los factores que influyen en los niveles de recaudación (Blanco, et. al. 2016): 1. el nivel de descentralización y autonomía financiera de los niveles locales; 2. los niveles de ingreso de la población que habita el municipio, ya que eso influye en su capacidad de pago; 3. la capacidad técnica del municipio para administrar y recaudar el impuesto; 4. la efectividad en la provisión de servicios e infraestructura, puesto que esto influye en la disposición de la población para pagar el tributo.

En la primera tabla se muestran los municipios con mayor recaudación del impuesto predial per cápita en el país. En primer lugar se encuentra San Pedro Garza García en Nuevo León que ha sido clasificado como uno de los municipios con mayor poder adquisitivo de América Latina. Por otro lado hay tres municipios de Quintana Roo que representan las zonas con mayor actividad turística en el territorio. Por último, Dzemul es un municipio yucateco con poca población pero con un alto grado de desarrollo inmobiliario. En la segunda tabla se muestran los municipios de mayor recaudación sin tomar en cuenta a la población. Por ejemplo, podemos observar municipios que, aunque tienen una recaudación alta, al momento de relacionarla con el tamaño de su población esta resulta ser una recaudación per cápita no muy alta.

Tabla. Municipios con mayor recaudación del impuesto predial per cápita a nivel nacional en México al año 2022

Municipio	Estado	Recaudación total	Recaudación per cápita	Lugar nacional per cápita
San Pedro Garza García	Nuevo León	\$868,048,269.00	\$6,568.00	1
Isla Mujeres	Quintana Roo	\$95,902,474.00	\$4,227.00	2
Puerto Morelos	Quintana Roo	\$111,993,547.00	\$4,160.00	3
Tulum	Quintana Roo	\$180,982,954.00	\$3,874.00	4
Dzemul	Yucatán	\$10,424,155.00	\$2,878.00	5

Fuente: Presidencia de la República y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). Recaudación Local. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Recaudacion-Local>

Tabla. Municipios con mayor recaudación de impuesto predial en México al año 2022

Municipio	Estado	Recaudación total	Recaudación per cápita	Lugar nacional
Querétaro	Querétaro	\$1,548,758,897.00	\$1,475.00	18
Zapopan	Jalisco	\$1,534,298,172.00	\$1,039.00	45
Monterrey	Nuevo León	\$1,530,787,885.00	\$1,339.00	23
Guadalajara	Jalisco	\$1,528,115,053.00	\$1,103.00	41
Juárez	Chihuahua	\$1,280,979,958.00	\$847.00	68

Fuente: Presidencia de la República y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). Recaudación Local. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Recaudacion-Local>

Elementos

Antes de saber cómo se calcula el impuesto predial, vale la pena entender cada uno de sus elementos. Como todo impuesto, su estructura está conformada por sujeto, objeto, base fiscal, tarifa fiscal y periodo de pago. Cada elemento en este tipo de impuesto se define como:

Sujeto: Persona física o moral propietaria o poseedora del bien raíz, así como quien tenga derechos reales sobre la propiedad.

Objeto: Propiedad y/o posesión de predios ya sean urbanos o rurales incluyendo las construcciones. Las propiedades pueden ser públicas, privadas o sociales. De la misma manera, la propiedad privada puede ser urbana o rural y la propiedad social puede ser ejidal o comunal.

Base Gravable: Es el elemento que se toma como base para fijar el tributo. Lo más común es que esté dada por el valor catastral del predio. Algunas entidades toman como base el valor fiscal que puede ser igual al valor catastral o una proporción de este. Otras toman el valor más alto entre el valor catastral, valor fiscal, valor de operación, valor declarado y valor de renta. Algunos municipios más pequeños consideran como base la superficie del inmueble (INDETEC, 1995).

Tasa, Cuota o Tarifa Fiscal: Este es el elemento que se fija como tributo. Cuando se habla de la tasa, se refiere al porcentaje de la base que se fija como tributo y también es conocida como alícuota. Si se habla de la cuota, esta es una cantidad absoluta. Por su parte, la tarifa es la estructura escalonada de cuotas y tasas que se aplican en conjunto. Más adelante se explica de manera más detallada cómo calcularla.

Periodo de Pago: El tiempo en el que se debe pagar el impuesto. El predial es de carácter anual aunque los pagos se pueden hacer de forma anual, mensual, bimestral, trimestral o semestral dependiendo de la legislación de cada municipio (INDETEC, 1995).

Exenciones: Son las eliminaciones totales o parciales de la obligación de pagar el impuesto. En 2019 se aprobó una reforma al artículo 28 constitucional en donde se prohíben “las condonaciones y exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes” (CPEUM, 2020). Por su parte, en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que están exentos de las contribuciones “los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo” (CPEUM, 2016).

Esquema de funcionamiento

Desde la publicación de 1879 del libro “Progreso y Miseria” del economista Henry George, se ha argumentado el gravamen a la tierra. George proponía un impuesto único con el fin de



Tipos de propiedad en México

Propiedad pública

- Bienes de dominio público
- Bienes de dominio privado

Privada

- Urbana
- Rural

Social

- Ejidal
- Comunal

Fuente: Adaptado del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. (1995). Administración del impuesto Predial. Indetec.

que no se acumulara la riqueza por parte de los terratenientes. En la actualidad, existe una discusión importante acerca de si gravar el suelo únicamente o al suelo y sus construcciones.

El valor del suelo, como se mencionó anteriormente, está influenciado por las expectativas de obtener beneficios de él mientras que la construcción o edificación es una herramienta para acceder a estos beneficios. Su cualidad de indestructible es la que le otorga beneficios de manera permanente, cosa que no sucede con las construcciones que, al contrario, se van deteriorando con el tiempo. Para el suelo, los costos de habilitación casi siempre se asumen por el gobierno mientras que en las construcciones son asumidas por el propietario. Por consiguiente, el valor del suelo es resultado de un esfuerzo social o colectivo y el valor de las construcciones es resultado de un esfuerzo individual (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

En la siguiente tabla se resumen las implicaciones del impuesto aplicado sólo al suelo o al suelo con sus construcciones.

Tabla. Implicaciones del impuesto con base gravables diferentes

Gravar solo el suelo	Gravar el suelo y sus construcciones
Se cobra el valor generado por el esfuerzo social.	Se cobra el valor generado por el esfuerzo individual.
Desincentiva la especulación. Como la carga fiscal se encuentra sólo sobre el suelo, existe la presión de aprovecharlo al máximo.	Favorece la especulación. Como las construcciones generan carga fiscal, es más económico retener los predios como estrategia especulativa.
Favorece la ocupación y aprovechamiento intensivo del suelo resultando en ciudades más compactas ya que las construcciones no tienen efecto sobre el impuesto.	No favorece la ocupación y aprovechamiento del suelo. Los terrenos baldíos sin construcción generan menor carga fiscal.
Hace más fácil la retención de la recaudación ya que el valor del suelo tiende a incrementarse con el tiempo.	Dificulta la retención de la recaudación ya que el valor de las construcciones tiende a depreciarse con el tiempo.
La recaudación de las grandes inmobiliarias se pierde ya que normalmente utilizan poco suelo.	Genera grandes recaudaciones inmobiliarias ya que realizan mayores construcciones en menor área.
Aumenta el costo para actividades extensivas como el deporte y recreación.	Favorece la ocupación extensiva del suelo ya que reduce su costo.

Tabla creada a partir de Kunz Bolaños, I., & González Herrera, G. (2022). Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad: Manual para su Gestión (Banco Interamericano de Desarrollo & Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano (SEDATU), Eds.). México.

¿Cómo se calcula la base gravable?

La base gravable es indispensable ya que a partir de esta se calcula el impuesto. Cuando el impuesto es una cuota única, no es necesario calcularla. En la mayoría de los casos, la base gravable es el valor catastral del bien inmueble aunque hay municipios que consideran también factores como la renta que genera el bien. Hay instrumentos muy sofisticados para determinar los valores inmobiliarios que incluso consideran factores como los precios del mercado. Pero no todos los ayuntamientos tienen los recursos suficientes para aplicarlos y actualizarlos año con año ya que, en ocasiones, por su complejidad, resultan muy costosos. Cabe destacar que, en México se grava el suelo y toda construcción permanente edificada sobre el predio.

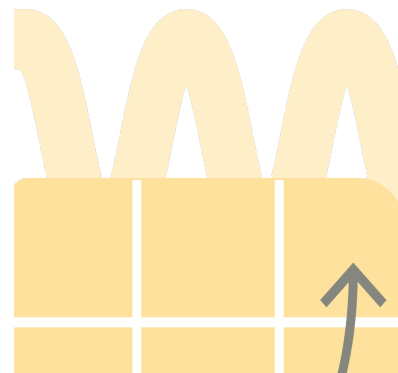
Hay excepciones como es el caso de Mexicali, donde se adoptó hace ya un par de décadas un sistema basado exclusivamente en los valores del suelo, que son más sencillos y objetivos de determinar que los valores de las construcciones; de tal manera que, cada contribuyente paga con base en la ubicación y superficie de su propiedad (Perló y Zamorano, 2001, pp. 163-164).

El valor catastral se determina a través de un avalúo catastral. Se consideran factores como ubicación, antigüedad, superficie de terreno, superficie de construcción, servicios de la zona, tipo de inmueble (habitacional o comercial) y un análisis de mercado.

¿Cómo se fija la tarifa?

El primer aspecto en torno a la complejidad administrativa del impuesto predial es fijar la tarifa. Al ser un impuesto municipal, cada ayuntamiento está encargado de establecer las tasas y cuotas aplicables que conforman la tarifa del impuesto predial.

Como mencionamos anteriormente, la tasa fiscal es el elemento tributario a manera de porcentaje aplicado a la base fiscal. Puede ser **proporcional** cuando es un porcentaje fijo de la base, **progresiva** cuando este porcentaje aumenta conforme aumenta la base o **regresiva** cuando este porcentaje disminuye conforme aumenta la base. Al mismo tiempo, puede ser única cuando es de aplicación general o **diferencial** cuando se aplica una tasa diferente dependiendo del tipo y/o uso o destino de la propiedad (urbano, rural o ejidal). De la misma manera funciona con las cuotas que, a diferencia de las tarifas, es una cantidad absoluta impuesta



sobre la base fiscal ya sea por el valor del inmueble o por sus metros cuadrados de superficie y construcción (INDETEC, 1995). Usualmente se utilizan rangos de valores del bien raíz para fijar las cuotas.

Algunos estímulos fiscales pueden beneficiar a los contribuyentes con menor capacidad de pago y así responder a los principios de equidad y proporcionalidad como las tasas diferenciales para sectores de población vulnerable (INDETEC, 1995).

Recaudación, administración y fiscalización

Una vez fijada la tarifa, la administración del impuesto predial recae en las capacidades institucionales para la recaudación, administración y fiscalización. La administración de los catastros presenta la gran oportunidad de actualizarse con los avances tecnológicos que se encuentran al alcance. Hoy en día existen sistemas digitales automatizados que articulan la cartografía con el padrón de contribuyentes (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Como cualquier impuesto, debe existir un mecanismo de fiscalización con la finalidad de identificar las diferentes áreas de oportunidad como las propiedades que no se encuentran inscritas en el padrón o que no han declarado su superficie construida (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Para la recaudación, existen diversas herramientas que incentivan el pago de los contribuyentes. El sistema de información al contribuyente constituye otra tarea importante de la administración ya que contribuye a reducir la evasión. Esto se relaciona directamente con la complejidad del sistema tributario ya que, entre más complejo, mayor será la necesidad de un sistema eficiente de información (INDETEC, 1995). Los descuentos a inicios de pago han sido populares para incentivar el pago del tributo y se aplican en un gran número de municipios. Además, cada vez más trámites se realizan de manera remota haciéndolos más sencillos para la población en general.



Catastros multifinalitarios

Son sistemas digitales con bases de datos que integran la información territorial desde múltiples disciplinas incluyendo características como el registro y la propiedad del suelo, características físicas, valoración de propiedades, zonificación, sistemas de transporte, datos ambientales, socioeconómicos y demográficos, entre otros con el fin de mejorar la gestión local (Carrera, 2022)..



Caso: Cómo se calcula el predial en Mérida, Yucatán

Mérida ha sido objeto de estudio en múltiples disciplinas. En el 2022, tuvo una recaudación de predial per cápita de \$931.00 que representó alrededor de 8.9% del total de ingresos municipales (INEGI, 2022). En las últimas décadas, se han implementado diversas estrategias para incentivar el pago oportuno de esta contribución, tales como descuentos por pronto pago en los primeros meses del año. Por ejemplo, en 2007 se llevó a cabo un programa denominado “círculos de calidad” en donde se analizó la cartera de morosos y se les visitó para preguntar las razones de la falta de pago. Uno de los hallazgos fue el desconocimiento de cómo, cuándo y por qué pagar el predial. Esto permitió a la administración tomar acciones en respuesta (Unda, 2017). Cabe destacar que la capital del estado yucateco cuenta con un sistema de pago en línea.

En Mérida Yucatán, el impuesto predial tiene dos bases: el valor catastral y la contraprestación producida por el bien inmueble. Está compuesto de acuerdo con rangos de valores catastrales sobre los que se tienen cuotas y tasas por excedente al límite inferior o por una tasa diferenciada por uso. Se tienen cuotas para los valores catastrales y tasas progresivas para los rangos de valores catastrales.

Cuando se calcula el predial con base al valor catastral se utiliza la siguiente tabla:

VALOR MAYOR DE OPERACIÓN		CUOTA FIJA + TASA POR EXCEDENTE	
Límite Inferior	Límite Superior	Cuota Fija	Factor aplicable al excedente del Límite Inferior
0.01	100,000.00	\$0.00	0.025
100,000.01	200,000.00	\$2,500.00	0.027
200,000.01	310,000.00	\$5,200.00	0.029
310,000.01	400,000.00	\$8,390.00	0.031
400,000.01	600,000.00	\$11,180.00	0.033
600,000.01	800,000.00	\$17,780.00	0.035
800,000.01	1,300,000.00	\$24,780.00	0.037
1,300,000.01	1,800,000.00	\$43,280.00	0.039
1,800,000.01	2,800,000.00	\$62,780.00	0.041
2,800,000.01	3,800,000.00	\$103,780.00	0.043
3,800,000.01	4,800,000.00	\$146,780.00	0.045
4,800,000.01	5,800,000.00	\$191,780.00	0.047
5,800,000.01	6,800,000.00	\$238,780.00	0.049
6,800,000.01	8,800,000.00	\$287,780.00	0.051
8,800,000.01	12,000,000.00	\$389,779.99	0.053
12,000,000.01	22,000,000.00	\$559,379.99	0.055
22,000,000.01	42,000,000.00	\$1,109,379.99	0.057
42,000,000.01	72,000,000.00	\$2,249,379.99	0.059
72,000,000.01	112,000,000.00	\$4,019,379.99	0.061
112,000,000.01	162,000,000.00	\$6,459,379.99	0.063
162,000,000.01	en adelante	\$9,609,379.99	0.065

Fuente: Ayuntamiento de Mérida. (2022, diciembre 28). [Ley de Hacienda del Municipio de Mérida](#) [Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán]. México.

La diferencia entre el valor catastral y el límite inferior se multiplican por la tasa aplicable y el producto se suma a la cuota fija.

Por ejemplo, a un predio con valor catastral de \$3,000,000.00 le corresponde un límite inferior de \$2,800,000.01, una tasa de 0.00282 y una cuota fija \$6,900.50. Por lo que el monto a pagar de predial se calcula de la siguiente manera:

$\text{Total} = (\text{Valor catastral} - \text{límite inferior}) \times \text{tasa aplicable} + \text{cuota fija}$
 $\text{Total} = (3,000,000.00 - 2,800,000.00) \times 0.00282 + 6,900.50$
 $\text{Total} = (199,999.99) \times 0.00282 + 6,900.50$
 $\text{Total} = 563.99 + 6,900.50$
 $\text{Total} = 7464.49$

Por lo que el contribuyente tiene que pagar \$7,464.49 por el año o su equivalente a \$622.42 mensuales.

Cuando de un inmueble se recibe una renta o frutos civiles, se debe calcular el impuesto con base a la contraprestación y compararla con el total de pago con base catastral. Se elige la que tenga mayor valor. Se utiliza la siguiente tabla:

Destino	Factor
Habitacional	0.03 mensual sobre el monto de la contraprestación
Otro	0.05 mensual sobre el monto de la contraprestación

Por ejemplo, tomando el ejemplo anterior, un predio tiene un predial mensual con base al valor catastral es de \$622.42 pero percibe una renta habitacional mensual de \$17,000.00. Se debe calcular el impuesto con base a contraprestación. El monto total a pagar se calcula de la siguiente manera:

$\text{Total} = 17,000 \times 0.03$
 $\text{Total} = 510$

Se comparan ambos valores y se elige el mayor.

Predial con base al valor catastral: \$622.42

Predial con base a contraprestación: \$510.00

El impuesto predial a pagar sería \$622.42 mensuales

← Fotografía página del ayuntamiento de Mérida <https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/predial/index.php>

Financiación por Incremento de Impuestos (TIF)

Una aplicación del impuesto a la propiedad inmobiliaria es la financiación por incremento de impuestos, TIF por sus siglas en inglés Tax Increment Financing. Este es un mecanismo para utilizar el incremento futuro de los impuestos a la propiedad producidos por una intervención pública. Ha sido utilizado mayormente en Estados Unidos para proyectos de rehabilitación pero se han realizado algunas investigaciones de su potencial de aplicación en América Latina. Se basa en que un proyecto de desarrollo urbano aumenta el valor de la tierra y esta valorización es capturada en un aumento al predial. En este tipo de herramientas, se delimita la zona a intervenir definiendo los distintos usos de suelo así como la infraestructura y equipamiento necesarios para desarrollar la zona. Se realiza también un estudio del mercado inmobiliario para proyectar los impactos en el valor de las propiedades y el aumento en el predial por la valorización ocasionada por el proyecto. Este incremento recaudado se utiliza para financiar el proyecto. Cabe recalcar que la tasa del impuesto no es la que aumenta sino el recaudo de la plusvalía generada (Blanco et al., 2016). Recientemente, el proyecto piloto del Tranvía de la Carrera 80 en Medellín, Colombia considera este tipo de financiamiento para un porcentaje de la obra.



El BID publicó en el 2020 una investigación sobre el potencial de uso de las TIF en las ciudades de América Latina y el Caribe a partir de las capacidades de los gobiernos locales y de sus finanzas municipales utilizando los casos de Colombia, México y Uruguay (Lopez Ghio, R. et al, 2020).

Claves para el éxito en la recaudación de predial

El predial en México, como ya bien se expresó, es de gran importancia para los ingresos municipales y es la principal fuente de recaudación local. Junto con los instrumentos que se estudiarán más adelante, tiene el potencial de contribuir a la autonomía municipal para generar una menor dependencia de los recursos federales. Para ello, es clave el fortalecimiento de las capacidades recaudatorias municipales así como fortalecer y actualizar los catastros para mejorar los indicadores de recaudación y de valuación. Además, la transparencia juega un papel crucial ya que incentiva la participación ciudadana y vuelve la tarea recaudatoria más sencilla. Una tarifa fácil de comprender permite a la ciudadanía tener claridad en su contribución. Aunado a esto, la cercanía con los contribuyentes puede incentivar también el pago oportuno y permite conocer las causas de la falta de pago. Por último, reconocer la capacidad de pago de los contribuyentes y las características particulares del municipio y su población para responder a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

Contribución de Mejoras

¿Qué es?

La contribución de mejoras es la aportación que realiza la persona propietaria (o un conjunto de propietarios) de un predio para financiar la construcción de una obra pública que aumenta el valor de su propiedad. En otros países se conoce también como contribución especial por obra pública (CEOP), contribución por valorización o betterment contributions en Estados Unidos.

La contribución de mejoras no es un impuesto ni una tasa sino un instrumento temporal para financiar específicamente una obra pública. En algunos contextos se percibe como un instrumento solidario y participativo, pues se caracteriza por responder de manera directa a una necesidad social y, por esto, crea un vínculo directo entre el beneficio y el costo de la obra. A diferencia de otros instrumentos tributarios, el contribuyente recibe directamente el beneficio y esto exige su participación directa (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020). Algunos ejemplos de las obras más comúnmente financiadas por contribución de mejoras son pavimentación o repavimentación, alumbrado, alcantarillado, sistemas de transporte masivo, entre otros.



Obras por cooperación:

Son una variante de las contribuciones de mejoras en donde la ciudadanía tiene un papel fundamental desde el diagnóstico, definición, gestión, financiamiento e implementación de la obra pública (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022). Se caracterizan por ser iniciativas de la comunidad.

Antecedentes

La contribución de mejoras es uno de los instrumentos de recaudación fiscal con amplia trayectoria en América Latina. En Colombia, este instrumento ha sido reconocido en la legislación desde 1921, y en Brasil desde 1967. Casi todos los países de América Latina cuentan con sustento legal para su aplicación (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020). En México, así como el impuesto predial, la contribución de mejoras cuenta con soporte legal constitucional y tiene autonomía municipal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque su uso es limitado, se ha utilizado a nivel estatal y municipal representando el 0.18% del ingreso municipal en el 2021 y el 0.21% en el 2022 (INEGI, 2022).

Esquema de funcionamiento

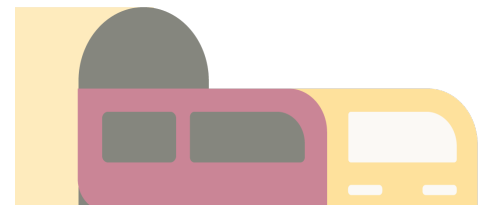
Se reconocen varias etapas cuando se elabora una propuesta para realizar una obra pública financiada a través de contribución de mejoras. Estas etapas, descritas a continuación, no necesariamente siguen siempre el mismo

orden (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022; Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).

- 1 **Definir la obra.** Se identifica la necesidad de la obra pública ya sea por iniciativa de la autoridad o solicitud ciudadana. En esta etapa conviene que se someta a la opinión de la ciudadanía aunque no es obligatorio cuando la ciudadanía es parte activa en todo el proceso, casi siempre resulta en una mejor participación y aceptación.
- 2 **Calcular el costo de la obra.** Se realizan los estudios técnicos pertinentes para calcular el costo de ejecución. Existen costos directos (material, mano de obra y equipo), indirectos (estudios, diseños y honorarios) y administrativos (administración, imprevistos y utilidades).
- 3 **Definir el beneficio de la obra** ya sea local, cuando impacta sólo a una zona, o general, cuando impacta a toda la ciudad. Entre más extendido y difuso sea el beneficio de la obra, el gobierno asume una mayor proporción del gasto ya que es más difícil identificar a los beneficiados y viceversa.
- 4 **Definir el área de influencia** que se beneficia de la obra y que son quienes van a contribuir. El alcance depende del tipo de obra y se considera un gradiente de proporción en la contribución, entre más lejos de la obra menor el porcentaje de contribución.
- 5 **Asignar montos de las contribuciones** a realizar por los beneficiarios conforme al beneficio y capacidad de pago.
- 6 **Definir las formas de pago** en cuanto a plazo, periodicidad y los mecanismos de cobro a utilizar.
- 7 **Aprobación de la propuesta** por parte de las autoridades y, en ocasiones, también contar con la aprobación de los ciudadanos.

Cálculo del beneficio

Uno de los aspectos más controvertidos sobre la contribución de mejoras es la manera en que se calculan los beneficios a la ciudadanía. La obra pública financiada por este instrumento puede tener beneficios de manera directa e indirecta. Directa ya que los ciudadanos disfrutan de ella y mejoran sus



condiciones de vida, e indirecta porque aumenta el valor de las propiedades; por eso se considera una herramienta de recuperación de los incrementos del valor del suelo.



Método de doble avalúo:

Avalúo del impacto del valor del suelo con y sin proyecto de obra pública utilizando varios puntos muestrales (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).

El beneficio directo puede ser muy subjetivo ya que no todas las personas se pueden considerar beneficiadas con todo tipo de obra. Por ejemplo, una persona que no utiliza el transporte público pudiera considerar irrelevante una parada de autobús pues no le es útil de manera directa, pero de manera indirecta la cercanía al transporte público incrementa el valor de su propiedad. El beneficio directo se puede observar de manera más sencilla pero es más impreciso, mientras que el beneficio indirecto es más complejo pero más preciso (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022). La medición del beneficio indirecto o del aumento de la valorización de la propiedad es complejo, sobre todo cuando el cobro de la contribución sucede antes de que se produzca la valorización. Cuando el cobro se realiza después, ex post, resulta un poco más sencillo ya que se puede determinar mediante un avalúo, usualmente por muestreo, antes y después de concluido el proyecto (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).

El beneficio también puede ser local o general cuando se identifica el impacto sólo en una zona o cuando impacta a toda la ciudad. La discusión sobre qué personas son beneficiadas y en qué medida se benefician, es un debate que sigue latente aunque ya existen instrumentos diversos que buscan medir el beneficio y las aportaciones de manera más equitativa.

Cálculos de los montos a pagar y su distribución

Como se mencionó previamente, los montos asignados a los propietarios beneficiados se calculan con base al beneficio de la obra y a la capacidad de pago en línea con los principios de una tributación equitativa. Entre mayor sea el beneficio del contribuyente, mayor será su aportación. Es importante que el monto asignado sea menor al costo de la obra, al beneficio o al incremento del valor del suelo generado y a la capacidad de pago. Al asignar los montos se recomienda considerar:

1. El costo de la obra, ya sea el costo total o la parte correspondiente a la ciudadanía cuando el gobierno sea partícipe del gasto.
2. El tipo de obra.
3. El principio de redistribución considera que el propietario paga según su capacidad y se cobra una menor proporción a las personas de menores recursos, aunque todos y todas

deben aportar de alguna manera. A pesar de que no es obligatorio en la legislación, las diversas experiencias en Latinoamérica indican que es conveniente estudiar la capacidad de pago para que el proceso de cobro no se vuelva un problema político.

(Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020; Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

Algunos de los métodos utilizados para calcular la distribución de la contribución son los siguientes.

Método de los frentes: Se distribuye la contribución en proporción al beneficio según los metros de frente de los predios beneficiados.

Método de áreas: Se distribuye la contribución en proporción al beneficio según la superficie de los predios beneficiados. **Método de frentes y áreas:** Algunos rubros se distribuyen en función a los metros de frente de los predios, y otros a las áreas.

Método de doble avalúo: Se distribuye la contribución en proporción a los predios con mayor valor dictados por avalúos comerciales realizados antes y una vez concluida la obra. Este método se puede aplicar sólo cuando la distribución se hace al finalizar la obra. Se utiliza una muestra en varios puntos del área beneficiada.

Método de las zonas: Se trazan zonas y se les asigna un porcentaje por su cercanía decreciendo conforme se alejan los predios de la obra. La contribución es proporcional al área del predio.

Método de los factores de beneficio: Se distribuye la contribución con base a factores dados a distintas características de los predios como el uso del suelo (comercial, residencial o industrial), densidad (número de pisos), estrato del barrio y beneficio (cercanía a la obra) (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).



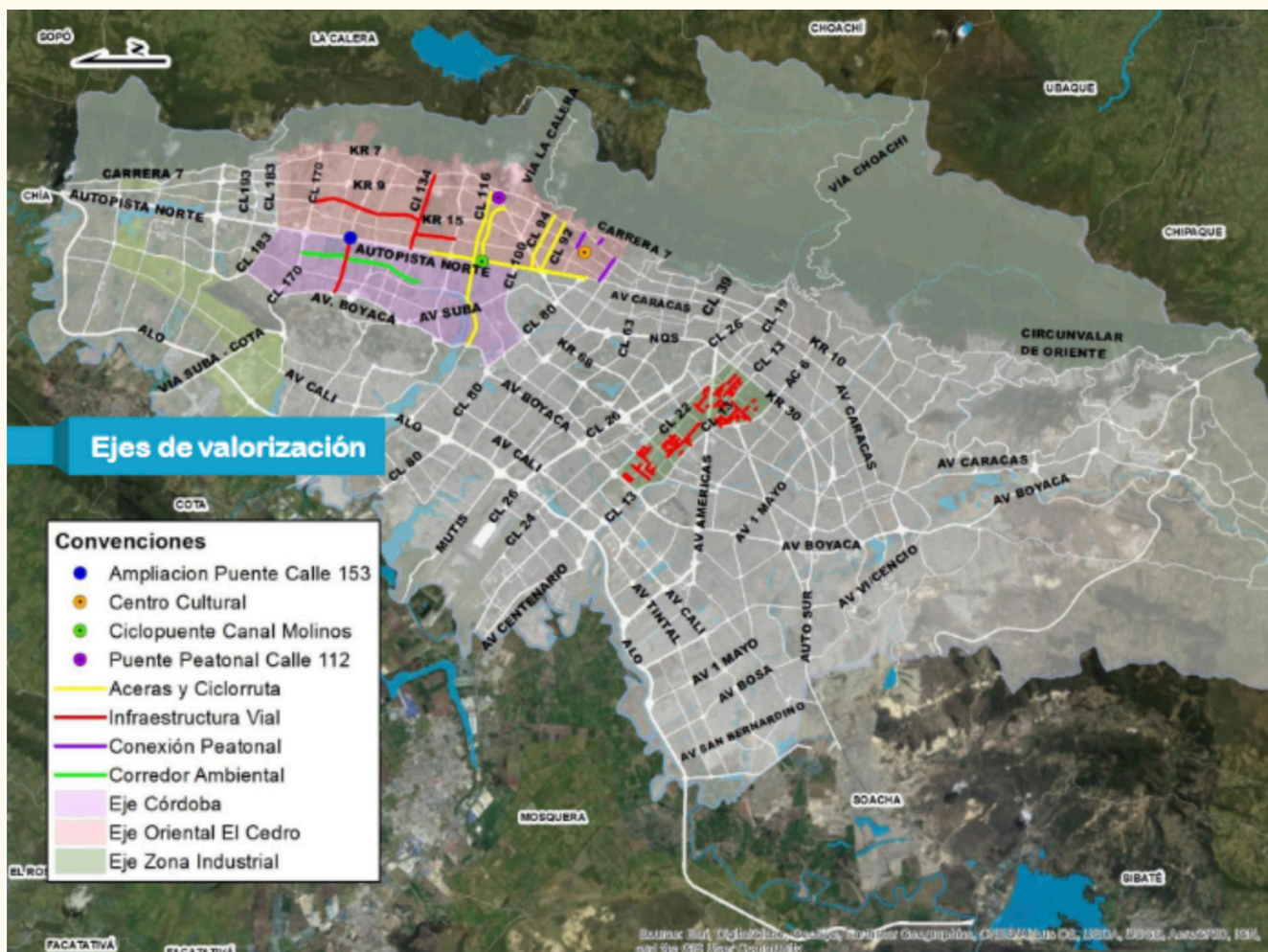


Caso: Plan de obras por Contribución de Valorización en Bogotá, Colombia en 2018

Colombia es de los países referentes en cuanto a aceptación y documentación en la aplicación de la Contribución de Mejoras. Una gran parte de la malla arterial de Bogotá se ha construido por medio de la captura de la valorización del suelo. Es importante aclarar que, en Bogotá, la hacienda pública que administra el predial es diferente al que está a cargo de captar la valorización, que le corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano. Además se debe de considerar que la Contribución de Mejoras es una fuente de co-financiamiento por su naturaleza tributaria ya que los tiempos de construcción son diferentes a los tiempos de recaudación (Arenas, 2021).

En el 2018 se aprobó el Acuerdo 724 con el cual se establece el cobro por Contribución de Mejoras por beneficio local para la construcción de un plan de obras con un valor de \$907,579 millones de pesos colombianos. El plan de obras se conformó por 16 proyectos de infraestructura vial, aceras, ciclorutas, conexiones peatonales, corredores ambientales y un centro cultural que abarcan 3 ejes principales: Eje Oriental El Cedro, Eje Córdoba y Eje Zona Industrial. Esta contribución se proyectó para una plazo de 5 años pero para el 2019 más del 20% de la población había decidido pagar en una sola cuota (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).

Imagen. Método de avalúo por distancia



Arenas, Hernando. (2021). Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento sobre el instrumento. En Colombia: El método de avalúo catastral por distancia y el cobro de grandes obras. [Webinar]. [Lincoln Institute of Land Policy](https://www.lincolninstituteoflandpolicy.org/).

Para el Eje Oriental El Cedro se proyectaron 3 obras de infraestructura vial, 5 obras de aceras y ciclorrutas que incluyen el Ciclopunto Canal Molinos de la Autonorte, 3 conexiones peatonales transversales al subsistema de transporte y un centro cultural. Por su parte, para el Eje Córdoba fue un corredor ambiental, una obra de infraestructura vial y una de aceras y ciclorruta. Finalmente, para el eje Zona Industrial se incluyó la reconstrucción de infraestructura vial.

El monto distribuible para cada Eje del proyecto se despliega en la siguiente tabla. Estos montos ya incluyen un 8% de la contribución para la administración del recaudo.

Eje	Monto distribuible (en millones de pesos colombianos)
Eje Oriental El Cedro	\$396,819
Eje Córdoba	\$280,260
Eje Zona Industrial	\$229,500

Fuente: Concejo de Bogotá D. C. (2018). Acuerdo 724 de 2018. [Registro Distrital No. 6449.](#)

Distribución de los montos

Uno de los factores para asignar los montos de la Contribución de Mejoras, fue por estratificación. Bogotá define su estratificación socioeconómica en la Ley 142 de 1994 como “la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio” y los clasifica en 6 estratos de acuerdo a las metodologías del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) basados en las características físicas de los predios y los servicios públicos como alcantarillado, energía eléctrica, acueducto, entre otros. Los estratos que se reconocen son 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio-alto y 6) alto.

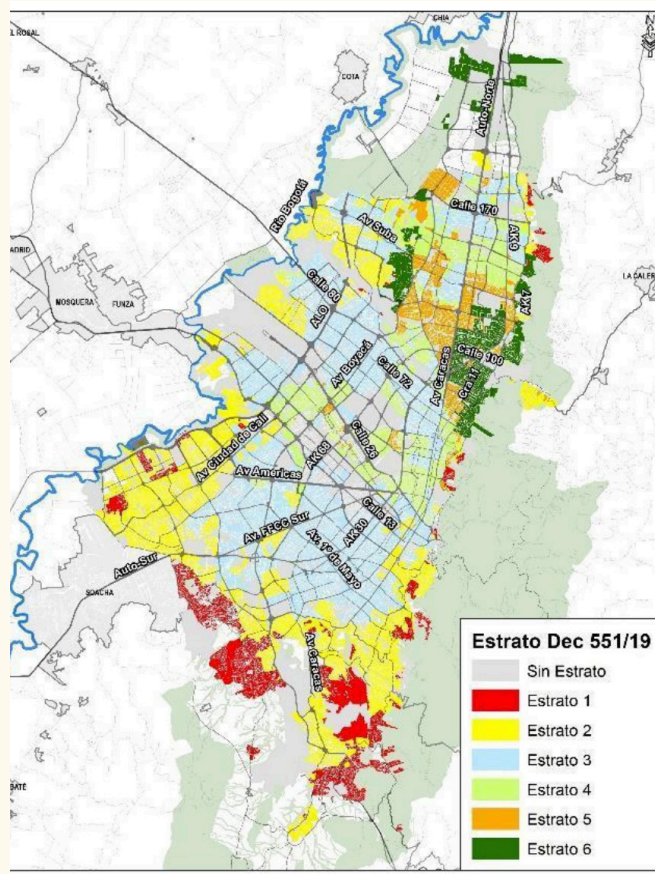


Imagen. Estratificación de acuerdo con el Decreto 55/2019

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). [Estratificación Decreto 551/19](#). Estudio de la relación entre la estratificación socioeconómica, el bienestar de los hogares bogotanos y el ordenamiento del territorio.

Respondiendo al principio de capacidad de pago del propietario, junto con un análisis de gasto en los hogares, se concluyó que los estratos 1 y 2 no tenían capacidad de pago entonces se decidió que éstos no pagarían la contribución. Para el estrato 3, que está permeado en gran medida por el uso comercial, se decidió excluir de la contribución a los predios residenciales a excepción de aquellos que excedieran los 500 millones de pesos colombianos en su valor catastral o que el propietario fuera dueño de varios predios. Se realizó una distribución para los estratos 4, 5 y 6. Cabe destacar que el Eje Oriental El Cedro y el Eje Córdoba cuentan con una concentración mayor de estratos 4, 5 y 6 lo que se traduce en una mayor capacidad de pago y la mayoría de los predios son residenciales. En contraste, para el Eje Zona Industrial la mayoría de los predios son no residenciales. (Acuerdo 274, 2018; Arenas, 2021)

Además de los predios excluidos por su estrato socioeconómico, también quedaron excluidos de pago los predios destinados al funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal, monumentos nacionales, propiedades del Distrito Capital, áreas destinadas a tumbas, propiedades de la Defensa Civil Colombiana y los Cuerpos de Bomberos, bienes de uso público, propiedades de misiones diplomáticas establecida en tratados internacionales ratificados por Colombia, áreas dedicadas al culto y a la vivienda de las comunidades religiosas, predios ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, predios que total o parcialmente vayan a ser adquiridos por entidades distritales para la ejecución de obras públicas y proyectos urbanísticos de interés público, los parqueaderos y depósitos anexos a unidades inmobiliarias residenciales y los inmuebles o predios restituidos o formalizados para las víctimas de desplazamiento interno forzado por la violencia (Acuerdo 274, 2018).

Otro de los factores considerados para la distribución de la contribución fue la distancia de los predios, ya que es uno de los principales factores de beneficio. Se utilizaron distancias lineales para facilitar la comprensión del contribuyente. Se utilizó el avalúo catastral ponderado por la distancia multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio a éstas con la fórmula que se presenta a continuación.

Donde:

$$C_i = \frac{A_i}{d_i^\beta} * FC$$

C_i : Contribución individualizada para cada predio i

A_i : Avalúo catastral de cada predio i

d_i : Distancia más cercana de cada predio i a la obra que lo beneficia

MD : Monto distribuible o costo de las obras a financiar por Valorización

FC : Factor de Conversión, cociente obtenido entre la división del monto distribuible y la sumatoria de los avalúos divididos por la distancia de cada uno de los predios i

β : Parámetro que muestra la relación entre distancia y avalúo a partir de los efectos en el valor del suelo producto de la cercanía a bienes públicos, que se construirán con la contribución de valorización cuyo recaudo se ordena en este Acuerdo.

$$FC = \frac{MD}{\sum \frac{A_i}{d_i^\beta}}$$

Fuente: Concejo de Bogotá D. C. (2018). Acuerdo 724 de 2018. [Registro Distrital No. 6449.](#)

Además, se estableció que las contribuciones máximas para el uso residencial no podían exceder el valor de un impuesto predial unificado y 2.5 veces para los no residenciales.

El total de predios incluidos en el proyecto fue de 691,563 de los cuales 371,111 participaron en la distribución de la contribución. La mayoría de estos, alrededor de un 75%, fueron residenciales. De acuerdo a la Memoria Técnica del Acuerdo 724, la distribución por la contribución por destinación económica fue la siguiente:

Destinación económica	Número de predios	% de predios	Avalúo promedio (pesos col)	Total de contribución (pesos col)	Participación en la contribución	Contribución promedio (pesos col)
Residencial	278,675	75.09%	\$394,190,993	\$448,218,814,056	49.44%	\$1,608,393
Comercial	86,870	23.41%	\$587,268,376	\$312,083,551,536	34.42%	\$3,592,535
Industrial	1,390	0.36%	\$3,083,126,261	\$85,418,077,647	9.42%	\$64,272,444
Dotacional	1,976	0.33%	\$5,954,196,624	\$53,055,448,119	5.85%	\$26,849,923
Lotes	2,181	0.39%	\$621,694,771	\$6,906,606,807	0.76%	\$3,166,716
Otros	80	0.02%	\$1,327,620,125	\$896,501,835	0.10%	\$11,206,273
Total	371,111	100.00%		\$906,579,000,000	100.00%	

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano. (2018). Memoria Técnica VI: Distribución de la contribución de la valorización por beneficio local Acuerdo 724 de 2018. [Alcaldía Mayor Bogotá D.C.](#)

Para los predios residenciales, la distribución por estratos fue la siguiente:

Código de estrato	Número de predios	% de predios	Total de contribución (pesos col)	Participación en la contribución	Contribución promedio (pesos col)
1	-	0.00%	-	0.00%	-
2	-	0.00%	-	0.00%	-
3	12,257	4.40%	\$11,417,605,18	2.55%	\$931,51
4	119,621	42.92%	\$122,941,484,019	27.43%	\$1,027,758
5	79,541	28.54%	\$164,550,279,493	36.71%	\$2,068,748
6	67,256	24.13%	\$149,309,445,360	33.31%	\$2,220,017
Total	278,675	100.00%	\$906,579,000,000	100.00%	-

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano. (2018). Memoria Técnica VI: Distribución de la contribución de la valorización por beneficio local Acuerdo 724 de 2018. [Alcaldía Mayor Bogotá D.C.](#)

Se estableció que el pago podía ser total o por cuotas. Para los residenciales el plazo máximo fue de entre 12 y 36 cuotas mensuales y para los no residenciales el plazo máximo fue de entre 12 y 60 cuotas mensuales.

La participación ciudadana fue también un elemento clave en el desarrollo del proyecto. Durante el proceso se llevaron a cabo 91 espacios de diálogo con la ciudadanía para socializar el proyecto a través de reuniones, talleres, mesas de diálogo, socialización en espacios interinstitucionales, recorridos urbanos, entre otros. En Colombia y otros países de América Latina existe la figura de las Veedurías Ciudadanas que son mecanismos que tienen como

objetivo propiciar la participación ciudadana y ejercer vigilancia sobre la gestión pública. Estas Veedurías elaboran un plan para la vinculación con los propietarios y poseedores involucrados y propician los procesos participativos en las diferentes fases de la obra.

En cuanto a la rendición de cuentas, se estableció que el Instituto de Desarrollo Urbano debe de presentar, en febrero de cada año, un informe detallado sobre el cobro de la valorización y el avance de las obras financiadas. De igual modo, de manera mensual se actualizó la página web con la información detallada de la construcción del plan para garantizar a los ciudadanos su ejercicio constitucional.

Imagen. Ciclopunte en Bogotá



Imagen tomada de la [Alcaldía de Bogotá](https://www.alcaldia.gov.co/).

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Borrero Ochoa, Ó. A., & Rojas Ruiz, J. K. (2020). Contribución de mejoras en América Latina: experiencias, desafíos y oportunidades. Lincoln Institute of Land Policy.
- Arenas, Hernando. (2021). Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento sobre el instrumento. En Colombia: El método de avalúo catastral por distancia y el cobro de grandes obras. [Webinar]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/courses-events/courses/2021-10-serie-webinarios-contribucion-valorizacion-colombia-america-latina>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Diario Oficial 41.433. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
- Concejo de Bogotá D.C. (2018). Acuerdo 724 de 2018. Registro Distrital No. 6449. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81745&dt=S>
- Instituto de Desarrollo Urbano. (2018). Memoria Técnica V1: Distribución de la contribución de la valorización por beneficio local Acuerdo 724 de 2018. Alcaldía Mayor Bogotá D.C. <http://colibri.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/2022-06/MEMORIA%20TECNICA%20AC%20724-2018%20CON%20ANEXOS.pdf>

Aplicación en México

En México se han documentado algunas aplicaciones de las Contribuciones de Mejoras, algunas más exitosas que otras, en el ámbito urbano y rural. Aunque cuenta con sustento jurídico Constitucional, no en todas las entidades federativas se incluye en reglamentación local. Asimismo, la falta de comprensión de todos los alcances y beneficios del instrumento puede ser una de las razones por las que no se ha ampliado su implementación.



Caso: Proyecto Avenida Presidente Masaryk en Polanco, CDMX

El proyecto de rehabilitación de la Avenida Presidente Masaryk en 2014 fue uno de los primeros intentos de aplicar la Contribución de Mejoras en la CDMX después de mucho tiempo. Se considera una experiencia sin éxito ya que finalmente fue financiada por recursos públicos, pero importante por las reflexiones que surgen de ella.

La calle Presidente Masaryk es una calle emblemática en Polanco, una de las zonas de mayores ingresos en la ciudad. En ella se encuentran algunos de los restaurantes y boutiques más exclusivos. El proyecto de rehabilitación intervino 6.4 km lineales de avenida que conforman 61 manzanas e incluyó ampliación de banquetas, cruces seguros, bahías de seguridad y accesibilidad universal, equipamiento urbano, incorporación y saneamiento de vegetación, integración de la zona comercial e instalaciones subterráneas (Pérez, 2021).

Imagen. Propuesta de regeneración Presidente Masaryk



←Fotografía tomada de Bgp Arquitectos. (2014).
Regeneración Presidente Masaryk.

Marco Legislativo de la contribución de mejoras en la CDMX

En la Ciudad de México, la contribución de mejoras, se ha utilizado desde 1941 bajo el título de derechos de cooperación para obras públicas. Aunque aparece en el Código Fiscal, en la Ciudad de México se dejaron de utilizar desde mediados de los ochenta (Pérez Torres, 2021). La contribución de mejoras está presente en el artículo 122 de la CPEUM y en el Código Fiscal de la Ciudad de México. Uno de los aspectos a considerar es que, en esta entidad federativa, el pago de las contribuciones es obligatorio tanto para personas físicas como morales propietarias o, en caso de no haber, poseedoras de un bien inmueble beneficiado directamente por la obra pública. Además, se puede implementar las contribuciones cuando las construcciones o ampliaciones representen cuando menos un 10% del total de las obras originales y sólo se puede cobrar hasta un 50% del costo total de la obra. Al costo total de la obra se le disminuye cualquier aportación de dependencias o entidades paraestatales. No se debe cobrar contribución a mejoras por obras iguales dentro de un periodo de 5 años.

En la Ciudad de México, se calcula el monto a pagar de cada propietario beneficiario con base a la ubicación en la zona de beneficio, el tipo de obra y el valor del inmueble. Para identificar la zona de beneficio, se utiliza la ubicación respecto a la obra de acuerdo a la siguiente tabla:

Obras nuevas y remodelaciones		
Zona	Básicos	Complementarios y equipamiento
A	Frente o colindancia	Frente o colindancia
B	Hasta 250 m excepto zona A	Hasta 250m excepto zona A
C	De 251m a 500m	De 251m a 500m

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México. (2009). Código Fiscal de la Ciudad de México. [Gaceta Oficial de la Ciudad de México](#).

Se considera un predio dentro de la zona de beneficio cuando el 20% de la superficie se encuentre dentro de esta.

En el Código Fiscal se distribuyen los porcentajes de la contribución por zonas y de acuerdo al tipo de obra. En la siguiente tabla se muestra parte de esta clasificación.

Clasificación de obra pública					
Rehabilitación, ampliación, adecuación o remodelación de obras existentes			A	B	C
			%	%	%
De servicios básicos	De agua	Agua potable en red secundaria	100		
	De instalaciones sanitarias	Drenaje en aguas servidas en red secundarias	100		
		Alcantarillado pluvial	72	28	
	De alumbrado público	Obra nueva	72	28	
De servicios	Vialidad	Arterias principales (excepto ejes viales)	48	32	20
		Vías secundarias	72	28	
		Calles colectoras	53	30	17
		Calles locales	72	28	
		Carpeta asfáltica	72	28	
		Banquetas	100		
		Guarniciones	100		

De la misma manera, se distribuye el monto en proporción al valor catastral de la propiedad al momento de finiquitar la obra.

En esta entidad federativa el plazo para pagar las contribuciones es de 6 bimestres en cantidades iguales aunque se permite el pago total en una sola exhibición dentro del primer mes con un descuento igual al del predial. En caso de que la situación económica del contribuyente no le permita cumplir con los pagos correspondientes, las autoridades pueden fijar un plazo de hasta 48 meses para realizarlos con un interés. Los inmuebles que son propiedad del gobierno están exentos de estos pagos y el jefe de gobierno puede reducir el pago de manera total o parcial cuando las personas sean de escasos recursos y se trate de servicios indispensables (Gobierno de la Ciudad de México, 2009).

En el caso específico del proyecto en Avenida Masaryk, la contribución de mejoras se debía distribuir en 2,700 cuentas prediales con un rango de pago desde \$737 (zona B) a \$55,000 pesos (zona A), proporcional al valor del predio, financiando el 50% del total de la obra. Los predios de uso comercial, cerca de 400 predios, fueron los que debían absorber alrededor del 80% de la contribución y el resto por parte de los predios habitacionales. Se otorgaba un plazo de 48 meses para pagar con un descuento del 7% para pagos de una sola exhibición (Pérez Torres, 2021).

Imagen. Rehabilitación de Masaryk.



Rehabilitación de Masaryk. Fotografía de Milenio. Recuperada de: <https://www.milenio.com/estados/perdonan-nuevo-impuesto-a-los-vecinos-de-masaryk>

Controversia alrededor de la obra

Durante la obra surgieron una serie de **inconformidades por parte de los propietarios** que se socializaron a través de los medios de comunicación. Por un lado, durante la ejecución de la obra a lo largo de 12 meses, los dueños de los negocios reportaron a los medios periodísticos un 30% de cierre de negocios con pérdidas de ganancias de hasta 90% (Pérez Torres, 2021). Esto aunado a los inconvenientes característicos de inhabilitación de calles de cualquier obra pública vial. Además, algunos vecinos reportaron daños en las tuberías de edificios por la operación de maquinaria. Por otro lado, a pesar de que la obra fue promovida por la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Masaryk, surgió una fuerte crítica hacia la falta de consulta ciudadana y hacia la comunicación entre el gobierno y los propietarios. Algunos vecinos alegaban que sólo se consultó a los empresarios y no al resto de la comunidad y que fueron los empresarios quienes solicitaron la obra y no los vecinos. Otro aspecto controversial fue el costo de la obra y el uso de materiales de lujo que fueron considerados un gasto excesivo. Inicialmente, el costo estimado fue de \$480 millones de pesos pero al final se elevó a \$567 millones de pesos. Todo esto propició la movilización vecinal, quienes entregaron una carta al Jefe de Gobierno con 180 firmas oponiéndose al pago de la obra (Pérez Torres, 2021).

En respuesta a las inconformidades, se publicó un Acuerdo el 28 de julio en donde se establece otorgar apoyo económico mensual durante 6 meses a las personas trabajadoras afectadas directamente por las obras por parte de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. Además, en marzo del 2014 se abrió la posibilidad de exentar el pago de los propietarios de predios habitacionales.

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad decide no aplicar la Contribución de Mejoras (Pérez Torres, 2021). El caso del proyecto de rehabilitación de la Avenida presidente Masaryk invita a reflexionar acerca de los factores de éxito en la aplicación de este instrumento, desde el marco jurídico hasta la importancia de la participación ciudadana desde las fases iniciales del proyecto.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Gobierno de la Ciudad de México. (2009). Código Fiscal de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_5.pdf
- Pérez Torres, D. (2021). Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento sobre el instrumento. In Intentos recientes de aplicación de contribuciones de mejoras en la Ciudad de México: el caso del proyecto Masaryk [Webinar]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/courses-events/courses/2021-10-serie-webinarios-contribucion-valorizacion-colombia-america-latina>
- Bgp Arquitectos. (2014). Regeneración Presidente Masaryk. <https://www.bgp.com.mx/es/arquitectura/obra-publica-y-servicios/item/av-presidente-masaryk>

Aunque los casos no tan exitosos son útiles para reflexionar sobre los aciertos y desaciertos en los proyectos para el desarrollo urbano, existen también en el país iniciativas que buscan establecer las pautas de la aplicación de la Contribución de Mejoras y que se sustentan en legislar a favor de una normativa que promueva el uso de estos instrumentos para el financiamiento urbano. Además, esfuerzos importantes se han hecho para incluir la implementación de proyectos e iniciativas metropolitanas y rurales.



Caso: Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara

En Jalisco México, existe el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara (CCMG) que es un Organismo Público Descentralizado, que busca participar en las acciones urbanísticas y promover la participación ciudadana en pro del interés colectivo a través de la ejecución de obras por colaboración y concertación en vías y espacios públicos.

En 1943 con la Ley del Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara bajo el decreto 4882 se constituyó en CCMG como organismo para coordinar y representar la iniciativa privada con las autoridades municipales. En sus inicios se realizaron obras de drenaje y tuberías de agua potable subterráneas. En 1949 se aprobó el decreto 5515 que derogaba al anterior y se definió al CCMG como un organismo autónomo de participación ciudadana y vecinal. Para el 2007 se consolidó el Reglamento del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Guadalajara denominado CCMG.

El CCMG está compuesto por:

Consejo directivo	Comité de obra	Comité de adquisiciones	Comité de transparencia
Encargado de aprobar las obras.	Encargado de autorizar los proyectos definitivos de obra.	Encargado de aprobar la adquisición de bienes o contratación de servicios necesarios para el funcionamiento del Consejo.	Encargado de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Los pasos para solicitar una obra por colaboración al CCMG son:

1. Presentación de la solicitud de obra.
2. Análisis de viabilidad y aprobación por el Consejo Directivo.
3. Elaboración y validación del proyecto.
4. Socialización del proyecto con los propietarios o poseedores de los predios beneficiados por la obra.
5. Votación de los propietarios para la realización de la obra.
6. En caso de resultar favorable la votación, establecer cuotas y plazos para cubrirlas.
7. Contratación y realización de la obra.

Algunas obras importantes a cargo del CCMG son:

- Iluminación de la Glorieta Colón.
- Intervención de infraestructura y equipamiento en Avenida Pablo Neruda.
- Rehabilitación del Parque Valle del Álamo.
- Equipamiento e infraestructura del Andador Pedro Moreno.
- Acueducto en la Colonia Álamo Industrial.
- Renovación de vialidades en la Colonia Monraz.
- Renovación de calles, redes de agua potable y drenaje y mantenimiento en Colinas de San Javier.
- Renovación de calles, redes de agua potable y drenaje y mantenimiento en Ángela Peralta.

- Renovación de infraestructura y equipamiento de la calle Milo.
- Renovación de calle Juan de la Barrera
- Renovación de infraestructura y equipamiento de la zona industrial.

Imagen. Renovación Avenida Pablo Neruda



Fuente: Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara. (2023)

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara. (2023). Consejo de Colaboración Municipal. <https://ccmg.org.mx/>
- Demerutis Arenas, Juan Ángel. (2021). Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento sobre el instrumento. In El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara [Webinar]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/courses-events/courses/2021-10-serie-webinarios-contribucion-valorizacion-colombia-america-latina>

Claves para el éxito

Las diversas experiencias en América Latina han propiciado algunas reflexiones sobre la aplicación de las contribuciones de mejoras. Tomando como base casos documentados por el Lincoln Institute of Land Policy se pudieran resumir algunas de las claves para el éxito de la implementación de este instrumento.

Primeramente, es importante garantizar que exista una voluntad política para implementar el instrumento. Por un lado, muchas veces no se trata de falta de intención sino desconocimiento del instrumento. Asimismo, una mejor comprensión de esta contribución puede llevar a un mejor entendimiento de la naturaleza de la misma y de los beneficios que tiene para el desarrollo urbano. Las herramientas para capturar la valorización son una posibilidad para fortalecer los recursos municipales para obras que benefician a la comunidad y no tienen por

qué representar un costo político.

Otro factor es la presencia de un sustento jurídico robusto en las leyes locales que permitan guiar y regular los proyectos de contribución de mejoras y así facilitar su implementación respondiendo a las necesidades específicas del territorio. Esto brinda una mayor legitimidad a las obras públicas que se traduce en una mayor confianza por parte del contribuyente y, por consiguiente, una mayor apertura al pago de las cuotas. De la misma manera y para este fin, es de vital importancia que los procesos de transparencia de las obras estén claramente establecidos y la información sea accesible.

A la par, un buen diseño del instrumento con una fuerte planeación permite que exista claridad desde un inicio, se minimicen los costos de ejecución y las contribuciones se perciban como justas y equitativas. Así también se evitan reajustes que generan incertidumbre en la población (Borrero & Rojas, 2020; Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

En los casos de éxito de la contribución de mejoras, parte importante ha sido la participación ciudadana desde las fases iniciales de los proyectos, sobre todo en aquellos que no son impulsados por la ciudadanía. Esto requiere de un trabajo social bien planeado y ejecutado. En la medida que los miembros de una comunidad se sienten parte del proyecto, adquieren un mayor sentido de responsabilidad y compromiso para que las obras se lleven a cabo. Hay que recordar que el éxito de este instrumento es en gran medida la participación de los propietarios a través de su contribución (Borrero & Rojas, 2020).

Finalmente, cabe destacar que el uso de este tipo de herramientas puede estar basado en la diversidad de experiencias a lo largo del tiempo que se han aplicado en los diferentes países, pero siempre adaptando los mecanismos a la realidad específica del territorio (Borrero & Rojas, 2020).

2.2 Instrumentos de financiamiento por distribución del suelo

Como se ha mencionado anteriormente, dado que el suelo es un bien cuyo valor es determinado tanto por la localización como la oferta y la demanda, la distribución que se hace de éste a través de los planes de desarrollo urbano, puede tener un impacto considerable en la valorización del suelo y la posibilidad de financiamiento.

A continuación, abordaremos la definición y aplicación de los diferentes tipos de zonificación flexible, el derecho de preferencia, el reagrupamiento parcelario y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Zonificación flexible

¿Qué es?

La zonificación o zoning ha sido uno de los instrumentos base de la planeación urbana, ya que permite regular el uso de suelo y el volumen de edificación; es decir, a través de la zonificación las autoridades guían o limitan lo que se puede o no construir en determinadas zonas. Con esta delimitación, también se logra capturar parte de la valorización y fortalecer la planeación urbana.

En México, la LGAHOTDU define a la zonificación como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento” (art. 3, fracción XXXVIII).

Además, las autoridades tienen la obligación de integrar en los planes de desarrollo lo que se conoce como zonificación primaria y secundaria, siendo la primera la determinación de áreas que integran y delimitan un centro de población,

comprendiendo las Áreas Urbanizadas y Áreas Urbanizables, y la segunda, la determinación de los usos de suelo en espacio edificable y no edificable, al igual que los destinos específicos (LGAHOTDU, artículo 3, fracción XXXIX y XL).

La zonificación ha consistido en racionalizar el desarrollo de la ciudad, a través de planes de urbanismo que clasifica zonas de acuerdo con su productividad inmobiliaria y como un recurso jurídico que permite garantizar el orden (Tella, 2009). Sin embargo, también se han realizado múltiples críticas respecto a la zonificación tradicional, principalmente señalando que ha contribuido a la creación y permanencia de la segregación social, puesto que generó zonas específicas con un acceso inequitativo al equipamiento y los servicios públicos (Forman, et. al. 2023).

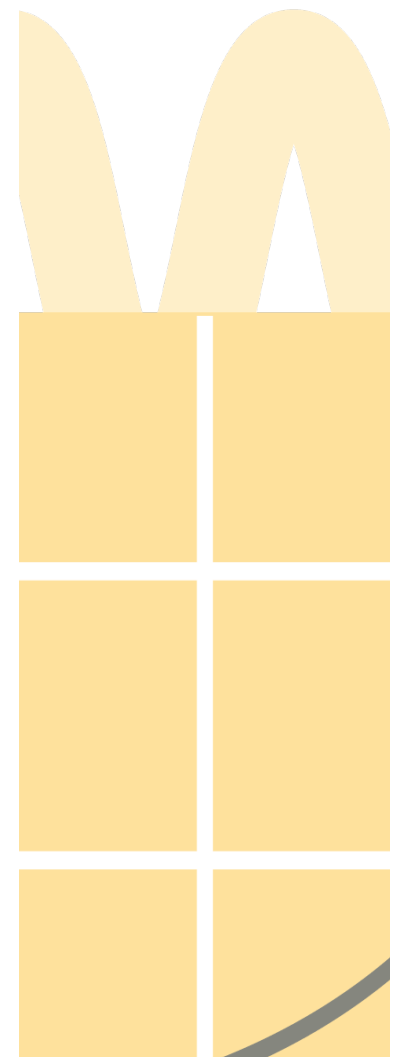
A finales del siglo XIX, se llevaron a cabo planes de zonificación en ciudades californianas, a través de los cuales se establecía la prohibición de ubicar lavanderías en aquellas zonas que eran habitadas por la población blanca. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, en donde la medida fue rechazada en 1886, puesto que la disposición estaba basada en una discriminación racial, ya que tenía como objetivo evitar que la población china se estableciera y habitara las zonas residenciales blancas (Pérez, 2020).

Ante la rigurosidad de la zonificación se ha propuesto una flexibilidad que permite implementar procedimientos que den respuesta a situaciones imprevistas o que se plantearon mal inicialmente. Esto se realiza a través de esquemas reglamentados que busquen cumplir con los objetivos de los planes de desarrollo y que forman parte de la administración de los municipios (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Antecedentes

La zonificación flexible tiene antecedentes tanto en 1916 en Nueva York como en 1881 en Frankfurt y los planteamientos de R. Baumeister. A través del libro *Stadterweiterungen in Technischer, Baupolizeilicher und Wirthschaftlicher Beziehung* (Urban Expansion with Respect to Technology, Policing of Building and Economy) publicado en 1876, Baumeister buscaba separar las actividades que generaban externalidades negativas, particularmente separar la industria de la vivienda de los trabajadores (Schulze y Webb, 2020).

En 1933, la [Carta de Atenas](#) pone como centro fundamental la



zonificación en el ordenamiento territorial; es un manifiesto que buscaba que la ciudad fuera más ordenada y sobre todo con las mejores condiciones para sus habitantes. En sus exigencias incluye que los espacios para vivienda ocupen los mejores emplazamientos en donde se tenga la mejor calidad del aire, luz solar y acceso a múltiples áreas verdes, las densidades razonables, la prohibición de alinear la vivienda a lo largo de las vías de comunicación, liberación de superficies, entre otros. El diseño de Brasilia ha estado fuertemente influenciado por los preceptos de este manifiesto. Además, propone un esquema fijo de ordenamiento territorial que no permite considerar los procesos de cambio permanente que atraviesan las ciudades y no considera las determinantes sociales, económicas y políticas.

La mayoría de los modelos actuales de zonificación son fijos y no dan espacio a la incertidumbre ni a los procesos de cambio que enfrentan naturalmente las ciudades. Esto se presta a que se ejecuten proyectos al margen de los planes de desarrollo urbano con sus respectivas repercusiones no consideradas inicialmente. La zonificación debería funcionar como una forma de regular el mercado inmobiliario pero este modelo rígido se enfrenta a otro problema: la especulación. Al momento en que se asignan los derechos de desarrollo por zonas, se crean ciertas expectativas de riqueza en los particulares, o bien, las limitan. Esto puede dar pie a irregularidades y procesos de corrupción en busca de un mejoramiento en los derechos de desarrollo. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

En México se puede observar que la zonificación ha legitimado y permitido la exclusión social, ya que los grupos vulnerables han tenido menor capacidad de acceso a suelo, vivienda, servicios y espacios que los grupos con mayor poder adquisitivo sí han logrado (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

La flexibilización de la zonificación

La flexibilidad es la posibilidad de alternar las prescripciones de zonificación en el proceso de planeación. Si bien los planes proporcionan certidumbre y salvaguardan los intereses públicos, también es necesaria una flexibilidad suficiente para garantizar que las necesidades del presente pueden ser satisfechas. (Muñoz y Tasan, 2010) Pero ¿cuál es el límite para la flexibilización? Esta es una pregunta que múltiples estudiosos de la planeación urbana se han planteado. Al respecto Faludi (1987) señalaba la distinción entre flexibilidad y oportunismo: “Al aceptar la incertidumbre y aplicar una

previsión sobre cómo afrontarla, la flexibilidad ayuda a lograr la mayor certeza posible en un mundo en constante cambio. El oportunismo, por otra parte, simplemente reacciona a la incertidumbre dondequiera y cuando llegue”.

Ante las críticas realizadas a la zonificación tradicional, se han planteado diversas técnicas de zonificación que permiten promover ciudades más saludables, resilientes y seguras. Con la adecuada flexibilidad ha sido posible lograr en algunas ciudades la producción de diversos tipos de vivienda, bajar el costo de la vivienda, promover construcciones bajas en carbono, implementar modelos de movilidad sustentable, proveer parques y espacios abiertos, entre otras (Forman, et. al. 2023).

Cabe decir que las técnicas de zonificación flexible pueden ser útiles para reacomodar los derechos de propiedad y fortalecer la participación ciudadana, a través de la consulta. También es importante tomar en cuenta que las modificaciones que se pueden plantear a través de estas técnicas deben ser reglamentadas y si la rezonificación desencadena una valorización, debe considerarse la captura de ésta (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Algunas de las técnicas de zonificación flexible son:

Zonas especiales

Son aquellas que cuentan con alguna característica especial que puede dar pie a algún plan o aplicar alguna norma particular. Muchas veces surgen por exigencias de los vecinos. Hay dos tipos: las que se pueden incluir desde el plan de desarrollo urbano y las complementarias que modifican algunas características de la zona; además, pueden ser temporales o permanentes. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Es importante que los incentivos, certificados y licencias se acoten a un tiempo razonable para no dar pie a la especulación o que los desarrollos queden detenidos. También es necesario tomar en cuenta que si el proyecto especial genera valorización, el gobierno debiera apropiarse de una parte; al igual que si el proyecto genera costos o externalidades negativas, el gobierno puede asignar responsabilidades a quienes lo promovieron (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).



Caso: Distritos con propósitos especiales en Nueva York

En los años setenta, la ciudad de Nueva York comenzó a tener múltiples cambios en la ciudad. Las construcciones que comenzaron a realizarse tuvieron impactos en las características de los barrios más antiguos. Ante ello se crearon los distritos con propósitos especiales, con la finalidad de definir normas que se aplicarían únicamente a ciertas áreas. Así, en los distritos se aplicaron las normas básicas de zonificación, pero también se definieron algunas normas que permitieron mantener las características de los barrios.

Cada distrito tenía un objetivo diferente, como por ejemplo:

- *Little Italy* buscaba preservar el carácter histórico.
- *Garment District* tenía un uso de industria de fabricación de prendas de vestir y se deseaba continuar con él.
- *Brooklyn Heights* pretendía proteger la vista de Manhattan.
- *Shore Acres* tenía como objetivo preservar el paisaje natural.
- *Theater District* se concibió como una forma de preservar la vocación cultural y de entretenimiento de la zona.

En el caso de **Garment District**, su historia data desde finales del siglo XIX, cuando la industria de la producción de ropa creció con la invención de la máquina de coser. Esta zona aglomeraba múltiples empresas de la industria de la ropa, sin embargo, tras los cambios en la producción global, la guerra y el crimen organizado, el distrito comenzó a sufrir múltiples efectos negativos. En noviembre de 1984 se aprobó el plan para reconstruir Times Square, pero tras analizar los posibles impactos en el Garment District, identificaron que la zona atraería inversión para la construcción de oficinas, lo cual incrementaría las rentas y expulsaría a los locales de manufactura. Ante ello se creó el Distrito Especial, con el propósito de reducir la conversión del uso de suelo y destinar 8 millones de pies cuadrados para el uso de fabricación.



Este Distrito Especial generó inconformidad entre los promotores inmobiliarios, quienes demandaron a la ciudad porque argumentaban que dicho plan no era acorde con la zonificación establecida. Después de 4 años de proceso judicial la medida de zonificación del distrito especial fue confirmada en 1990.

El Garment District es considerado como uno de los eventos más importantes en la historia de la planeación urbana en Estados Unidos y que ha dado una identidad a la ciudad de Nueva York. Ahora es conocido también como el Distrito de la Moda, pero más allá de ser un ejemplo de la preservación histórica de un área, es también la historia de la participación de una gran comunidad migrante por definir un espacio en el cual vivir y trabajar.

Información obtenida de:

- Center for Urban Pedagogy. 2013. What is zoning?
- Montero, Gabriel. 2022. A stitch in time. A History of New York's Garment District. Publicación de Garment District Alliance.

Zonificación flotante

Es un área donde se pueden desarrollar ciertas actividades con su respectiva regulación, pero que no está ligada a una ubicación geográfica específica; es decir, se mantiene “flotando” hasta que se presenta la necesidad de ser aplicada. Lo anterior debido a que en ocasiones no se desarrollan actividades porque no están estipuladas en el PMDU aunque hay voluntad de los propietarios y, en otras, están en el PMDU pero no hay voluntad para implementarlas (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

La Ley de Desarrollo Urbano de Sinaloa indica que la zonificación flotante es un área de uso de suelo predominante que mezcla usos complementarios, pero no está vinculada a una localización. Esta zonificación se mantiene flotando hasta que los particulares la solicitan y es entonces que se vincula a los bienes inmuebles.



Caso: Parque de Investigación y Desarrollo Biotecnológico en Culiacán, Sinaloa

En el PMDU de la ciudad de Culiacán, Sinaloa, se recurrió a la zonificación flotante como parte de la zonificación primaria, para definir el proyecto del Parque de Investigación y Desarrollo Biotecnológico.

Se definió que la zonificación flotante del parque debía cumplir con algunos lineamientos, como: ubicarse en algún sitio con frente a la carretera Culiacán - El Dorado; una superficie mínima de 10 hectáreas; y crear un plan maestro que integre 25% de área libre, altura máxima de 4 niveles, servicios médicos, área comercial no mayor a 10%, vivienda no mayor a 15%, entre otras especificaciones.

También en el PMDU se indicó que la forma de ejecución del proyecto sería a través de la figura de polígono de actuación y que el gobierno municipal deberá cobrar el 40% del aumento del valor de suelo.

Información obtenida de: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán (2014).



Imagen. Ciudad de Culiacán, Sinaloa. Recuperada de Encyclopædia Britannica

Zonificación condicional

Es una modificación a la zonificación que responde a la solicitud de propietarios, desarrolladores o inversionistas bajo ciertas condiciones a cumplir. Cualquier cambio aprobado debe ser regulado y sometido a consulta pública, además se deben contemplar los alcances, zonas de protección ambiental y los posibles riesgos. En caso de que se genere valorización, es necesario calcular el cambio de contraprestación, pagos que deben ser por adelantado o entregando alguna garantía (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Zonificación sobrepuesta

En la zonificación sobrepuesta se imponen normas adicionales, modificaciones o variantes a las de la zona base, que pueden ser temporales o permanentes. Es importante que no exista oposición entre las zonificaciones. Se puede utilizar para señalar áreas en donde se deba aplicar un reagrupamiento parcelario, por ejemplo, o la protección ambiental (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022). Un ejemplo de aplicación son los polígonos de protección patrimonial o para proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático.



Caso: Distrito Histórico de Gastonia, Carolina del Norte, Estados Unidos

En Gastonia, Carolina del Norte se establecieron los Distritos Históricos para proteger y conservar el patrimonio histórico y cultural, realzar el valor de las propiedades y contribuir al bienestar de sus residentes. Estos distritos constan de una zonificación superpuesta que afecta los usos permitidos en el distrito para zonas identificadas con valor histórico. Esta zonificación protege al barrio de cambios no controlados estableciendo lineamientos específicos con estándares de diseño establecidos. Estos estándares, que buscan mantener la identidad del barrio, incluyen las características del paisaje, arbolado, iluminación, fachadas, estacionamientos, entre otros. Los Distritos Históricos son designados por el Concejo Municipal por iniciativa de organización vecinal o de grupos de preservación. Actualmente, en Gastonia existen dos Distritos Históricos locales: York-Chester y Brookwood.



Información obtenida de: Comisión de Distritos Históricos de Gastonia. (2021). Distrito Histórico: Principios y estándares de Diseño. Gastonia Historic District Commission [GHDC]



Caso: Polígonos con Normatividad Superior en San Juan del Río, Querétaro

En el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población San Juan del Río 2018 - 2033 en la zonificación secundaria se considera la zonificación sobrepuesta o polígonos con normatividad superior a los polígonos que tienen la capacidad de modificar las condiciones de la zonificación. En el programa se establecen 3 zonificaciones sobrepuestas: Restricciones en zonas susceptibles de inundación, protección de sitios arqueológicos y protección del patrimonio cultural. Esta zonificación permite reconocer el impacto de los riesgos de inundación para la tomar las precauciones necesarias en los proyectos de desarrollo estableciendo restricciones ligadas a las autoridades pertinentes. Tiene una función de conservación para la protección y cuidado de sitios arqueológicos ya que se contemplan los 21 asentamientos prehispánicos y los 11 Polígonos de Protección del Patrimonio Cultural y se otorgan condiciones a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la autoridad municipal.

Información obtenida de: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población San Juan del Río 2018-2023 (2020). Gaceta Municipal Tomo 19 No. 176

Polígonos de acción inmediata

Este instrumento está diseñado para áreas en situación de deterioro extremo en donde no hay interés de inversión. Busca generar condiciones con un alto grado de libertad en materia normativa para incentivar la inversión. La ventana de temporalidad para estos polígonos debe estar bien establecida y restringida al corto plazo. En este caso, ya que invertir en una zona deteriorada es riesgoso para los inversionistas, el incremento del valor del suelo generado por los proyectos en los polígonos de acción inmediata puede ser retenido por los actores participantes. En el caso de los propietarios cuyas propiedades se ven beneficiadas del desarrollo, pero no participaron en ningún proceso ni tomaron ningún riesgo, se puede establecer una tasa de cobro de la valorización de hasta el 100%. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

La LGAHOTDU, en su artículo 85, señala que las entidades federativas y los municipios pueden declarar polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico. Estos pueden ser implementados bajo los sistemas de actuación pública o privada y deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano o metropolitano.



Caso: Polígono Campana-Altamira, Monterrey, Nuevo León

Imagen. Colonia La Campa



Fotografía de la Colonia La Campana. Tomada de [Campana Altamira](#).

Desde 2016 se creó una iniciativa de gobernanza que reúne los esfuerzos del Gobierno de Nuevo León, el Municipio de Monterrey, CEMEX y el Tecnológico de Monterrey. La iniciativa Campana-Altamira busca mejorar la calidad de vida de quienes habitan este polígono.

Este polígono, ubicado en la zona central del municipio, se ha caracterizado por una exclusión urbana y altos niveles de inseguridad. Ante ello, la iniciativa planteó 7 ejes prioritarios: seguridad y paz social, inclusión social, inclusión urbana, vivienda, inclusión económica, educación y salud.

En temas relacionados con la inclusión urbana y la vivienda, se han realizado diferentes proyectos que abarcan mejoramiento de vivienda, rehabilitación de parques, establecimiento de red de agua, construcción de espacios públicos, entre otros. Asimismo, se elaboró un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, aprobado por el cabildo en mayo de 2023, con la finalidad de dar continuidad a los proyectos y ampliar las oportunidades de presupuesto.

Información obtenida de la página web de la [iniciativa Campana-Altamira](#)

Zonas especiales de interés social

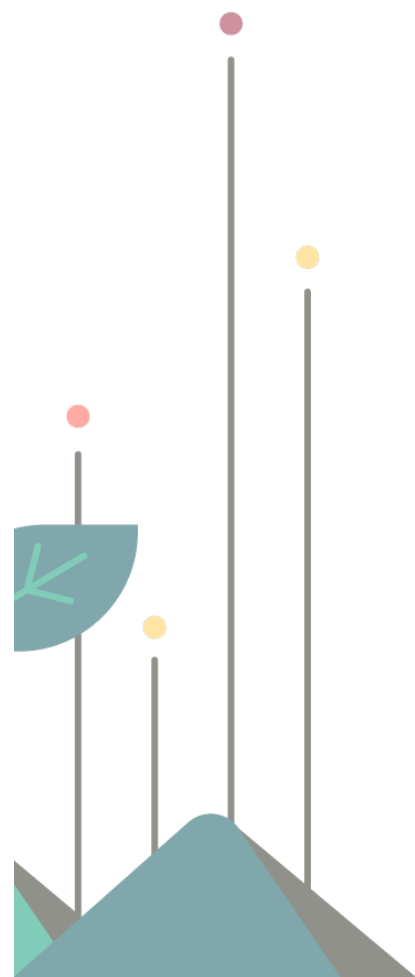
No es una zonificación que tenga flexibilidad sino que define áreas para uso exclusivo de viviendas de interés social o de bajo costo. Es una estrategia para asegurar el derecho a la ciudad que desacelera los procesos de gentrificación (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Este tipo de zonificación ha sido utilizada principalmente en Brasil, en donde los municipios recurren a flexibilizar la ocupación y regulación del suelo, con la finalidad de facilitar la producción de suelo urbanizable asequible y también promover la regulación de asentamientos irregulares. De igual manera municipios como Miraflores en Lima, Perú, han implementado este tipo de zonificación con los mismos objetivos.

En el módulo 03 sobre financiamiento para la promoción de vivienda, ahondaremos más respecto de las experiencias latinoamericanas.

Permisos especiales

Son modificaciones a lo establecido en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano. Atienden todo aquello que no se puede prever y pueden fungir como un mecanismo para limitar o controlar actividades que tengan un alto impacto. Por ejemplo, ciertas actividades que son difíciles de establecer una compatibilidad como los rastros, ciertos tipos de granjas, industrias o el manejo de residuos peligrosos requieren de un permiso especial. Algunos desarrollos de viviendas requieren también de permisos especiales cuando son catalogados como de alto impacto urbano. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)



Derecho de preferencia

¿Qué es?

El derecho de preferencia es un instrumento que facilita al poder público la adquisición de suelo, que sea objeto de venta, para llevar a cabo algún proyecto prioritario, como ejecución de planes de vivienda de interés social, protección medio ambiental, reubicación de asentamientos humanos, creación de espacios públicos, etc. Todo ello de acuerdo a como lo indique la ley. En el caso de México, el artículo 84 de la LGAHOTDU, señala que la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales tendrán el derecho de preferencia en igualdad de condiciones para adquirir predios que se encuentren en las zonas de reserva territorial, cuando éstos sean objeto de enajenación a título oneroso, para destinarlos preferentemente a la constitución de Espacio Público.



Reservas

Áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento (LGAHOTDU, 2021)

De manera similar, en el artículo 89 de la Ley Agraria, se establece el derecho de preferencia en favor de los gobiernos estatales y municipales en la enajenación de tierras ejidales a personas ajenas al ejido cuando estas se encuentren en zonas de crecimiento de población.

Los derechos de preferencia otorgan a las entidades públicas un **poder de intervención en el mercado de suelo**, de manera que les permite adquirir áreas o inmuebles en sectores que puedan ser de interés para alcanzar los objetivos planteados en los programas de ordenamiento territorial o desarrollo urbano. Asimismo, este instrumento le permite a las autoridades conocer y monitorear transacciones inmobiliarias en zonas determinadas, así como garantizar la función social de la propiedad (Furtado y Acosta, 2012).

Antecedentes

Este instrumento remonta sus orígenes en el derecho romano y ha tenido presencia a nivel internacional. Por ejemplo, en Francia se identifican zonas diferidas de desarrollo en donde el gobierno tiene el derecho de tanteo o droit de préemption urbaine o en inglés right of first refusal para cualquier transacción de tierra en un tiempo establecido (Van der Krabben et al., 2020). En los Países Bajos, los derechos de adquisición preferente o pre-emption rights le dan al municipio la facultad de declarar un interés en áreas de renovación o expansión urbana para que, cuando se pongan en venta, puedan ser ofrecidas primero al gobierno aunque cuenta con algunas excepciones como

cuando un familiar cercano quiere comprar. En Suecia se introdujo en 1968 como una alternativa a la expropiación y la compraventa tradicional por su simplicidad, bajo costo y corto tiempo de implementación ante el rápido crecimiento urbano (Zevenbergen, Ferlan & Mattason, 2007). En México el derecho de preferencia, al que se ha referido como derecho del tanto o del tanteo, existe en la legislación federal desde 1984 en la Ley General de Asentamientos Humanos para cualquier predio en venta en áreas de crecimiento de los centros de población. (Azuela, 2020)

Esquema de funcionamiento

El proceso para ejercer el derecho de preferencia se basa en que un propietario que tiene la intención de vender un bien inmueble dentro de una zona declarada como reserva territorial tiene la obligación de notificar a las autoridades para que estas puedan adquirirla de manera preferente. Cabe destacar que primeramente debe existir una declaratoria en donde se haya establecido la zona de reserva territorial en los programas respectivos. En caso en que el Estado decida ejercer el derecho de preferencia, se debe llegar a un acuerdo con el propietario respecto al precio y establecer las condiciones de pago. (Furtado & Acosta, 2012)

Resulta importante recalcar que el derecho de preferencia no exige la oferta de venta del bien inmueble sino que está sujeto a la venta voluntaria. Es obligación del propietario hacer la oferta preferente al Estado pero no está obligado a vender si no está de acuerdo con las condiciones o el monto de pago. Esto diferencia este instrumento de otros como las expropiaciones (Furtado & Acosta, 2012).

Este instrumento presenta un gran potencial de aplicación ya que ya se encuentra presente en la ley federal y en la mayoría de las leyes locales y, además, es aplicable a tierras que provienen de propiedad social como ejidales o de uso común. Es importante destacar que la aplicación de este instrumento requiere de monitoreo del mercado y de capacidades financieras para realizar las adquisiciones cuando salgan a la venta (Azuela, 2020). Además, como muchos otros instrumentos en México, existe la necesidad de la definición de indicadores de desempeño para poder documentar las experiencias derivadas de éste así como evaluar su desempeño. Por último, cabe destacar que los procesos de transparencia y la articulación de la política de comunicación social con los procesos de planeación, juegan también un papel fundamental en la estrategia de aplicación del derecho de preferencia como instrumento de financiamiento (Azuela, 2020).





Caso: Bancos de tierras apoyados en el derecho de preferencia en Bogotá Colombia

Más que un instrumento que pueda aplicarse por sí solo, el derecho de preferencia ha sido utilizado para potenciar otros instrumentos y hacerlos más eficaces. Un ejemplo de esto es el caso de los bancos de tierras apoyados en el derecho de preferencia en Colombia.

El derecho de preferencia en Colombia se estableció por primera vez en el artículo 73 de la Ley 9 de 1989 con el fin de adquirir suelo para el banco de tierras. Es importante destacar que en la legislación colombiana, no se establecen las fuentes de financiamiento para la adquisición de los bienes inmuebles. Para efectos del precio de negociación, se descuenta la plusvalía generada por el anuncio del proyecto u obra que representa el motivo de la utilidad pública (Furtado & Acosta, 2012)

Desde 1991, Bogotá cuenta formalmente con un banco de tierras pero fue hasta 1998, mediante el Acuerdo 15 del Concejo Distrital, que se creó la Empresa Metrovivienda con la intención de intervenir suelos urbanos con potencial de desarrollo para la expansión de la ciudad y se le otorgaron las funciones de adquisición, habilitación y promoción de suelos para la vivienda social. Para el cumplimiento de sus objetivos, el banco de tierra Metrovivienda utilizó diversos instrumentos de gestión de suelo entre los que destacan los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, transferencias de derechos, reajuste de suelos, expropiación administrativa y judicial, declaratoria de construcción prioritaria y el derecho de preferencia. Este último con un doble propósito, facilitar la adquisición de inmuebles y fomentar el desarrollo de sectores inactivos de la ciudad (Cleves, 2016).

Como resultado de la combinación de los diferentes instrumentos, de 1999 a 2010 se adquirieron alrededor de 481 hectáreas para diferentes proyectos de vivienda social. En 2016, Metrovivienda se fusionó con la Empresa Renovación Urbana ampliando sus capacidades. (Cleves, 2016)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Cleves V., G. . (2016). [Instrumentos de gestión de suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia: El caso de Bogotá D.C.](#) Máster en gestión y valoración urbana. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Furtado, F. & Acosta, C. (2012). [Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación.](#) Documento de Trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.



Caso: Marco jurídico del derecho de preferencia en Puebla

El derecho de preferencia en México se considera como un instrumento subutilizado ya que no existen casos concretos bien documentados de su aplicación. A pesar de esto, cuenta con un marco jurídico en los diferentes órdenes de gobierno. Se le puede encontrar en las leyes Estatales y en algunas leyes locales.

Un ejemplo de esto es la legislación de Puebla en donde, a demás de sustentarse en las leyes federales, cuenta con presencia en las siguientes leyes y reglamentos locales:

- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla
- Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

En la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla se establece el derecho de preferencia en el artículo 139 a favor del Estado y el Municipio en igualdad de condiciones para la adquisición de predios en reservas territoriales cuando estos estén sujetos a enajenación, remate judicial o administrativo. Este suelo adquirido debe ser utilizado preferentemente para constituir espacio público. En caso de que ambos, Gobierno Estatal y Municipal, quieran ejercer el derecho de preferencia, es el Gobierno del Municipio quien tiene preferencia. El plazo para el ejercicio del derecho de preferencia, en caso de que se considere conveniente, es de 30 días naturales garantizando el respectivo pago..

Los propietarios de los predios, los notarios públicos, jueces y autoridades administrativas deben notificar a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla y al Municipio el monto de la operación.

Actualmente el trámite para la obtención de una Constancia de Derecho de Preferencia tiene un costo de \$350.00. Su procedimiento es el siguiente:

- Presentación de solicitud a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial indicando el monto de la operación y la documentación requerida.
- Pago del trámite.
- Visita de campo por parte del Departamento de Usos de Suelo y Reservas.
- Expedición de la Constancia de Derecho de Preferencia.

Además, en 2011, se creó el fideicomiso público “Banco Estatal de Tierras” cuya función es la adquisición de suelo para generar un portafolio de reservas territoriales del Estado de Puebla para su desarrollo. Es una entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio. Así como en el caso de Colombia, este instrumento tiene el potencial de contribuir en la constitución de reservas territoriales para el desarrollo de las ciudades.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. (2022). Gobierno del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano
- Gobierno de Puebla. (2024). Constancia de derecho de preferencia. Ventanilla Digital Puebla.
- Banco Estatal de Tierra. (2024). [Portafolio de Reservas Territoriales](#).

Reagrupamiento parcelario

¿Qué es?

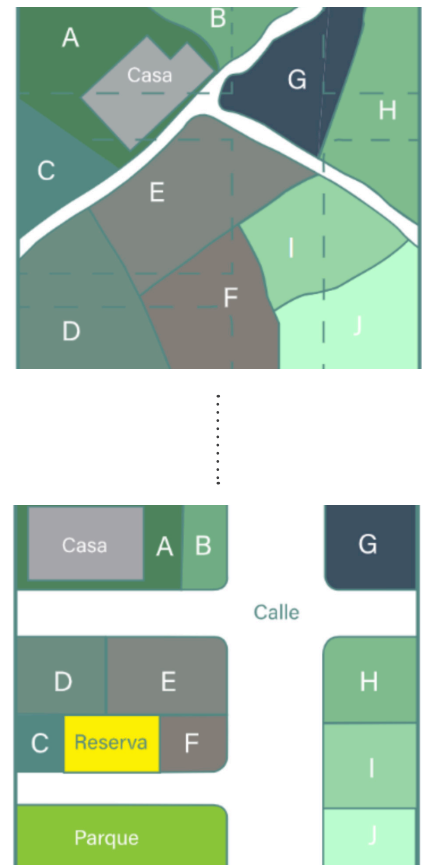
El reagrupamiento parcelario, también conocido como reajuste de suelo o reajuste de terrenos, es una herramienta de gestión del suelo que se basa en la reconfiguración de parcelas individuales con diferentes dueños para desarrollar su unificación y relotificación de una manera óptima. Involucra un ajuste en donde se provee suelo para uso público, así como superficie que se coloca en el mercado para ser reinvertido en las obras del proyecto. Se asocia directamente a la planeación del desarrollo del territorio y se puede vincular con otros instrumentos de financiamiento. El reagrupamiento parcelario es principalmente utilizado en las periferias en donde se busca convertir zonas rurales a urbanas, aunque también ha sido utilizado en zonas urbanas. (Blanco et al., 2016; Smolka, 2013; Kunz Bolaños & González Herrera, 2022) La siguiente figura muestra un ejemplo de esta herramienta.

Antecedentes

El concepto se originó en Alemania a inicios del siglo XIX por Franz Adickes quien propuso una ley que permitía el reajuste de tierras rurales para el uso común, con el fin de amainar el rápido crecimiento de la ciudad y combatir la especulación de los terratenientes. Ha sido ampliamente utilizado por países como España, Japón (kukaku-seiri) y Corea del Sur en donde cuenta con un amplio soporte legislativo. (Smolka, 2013; UN-Habitat, 2016)

En el artículo 86 de la LGAHOTDU se establece que los municipios, así como la federación y las demarcaciones territoriales, tienen la capacidad de promover la integración de propiedades a través del reagrupamiento parcelario en el marco de las respectivas leyes locales. Los predios reagrupados pueden formar polígonos de actuación. Asimismo, el reagrupamiento se sujeta a las normas establecidas en el artículo 87:

- I. Cumplir con las determinaciones del Plan de Desarrollo Urbano y contar con un dictamen de impacto urbano;
- II. La administración y desarrollo de los predios reagrupados se realizará 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



Fuente: BID 2019-JFP& Asociados
Derecho Urbano adaptado de Kiyotaka
Hayashi, Land readjustment in
international perspectives tinyurl.com/pd99xb

en su administración;

III. La habilitación con infraestructura primaria y, en su caso, la urbanización y la edificación se llevará a cabo bajo la responsabilidad del titular de la gestión común;

IV. Sólo podrán enajenarse los predios resultantes una vez que hayan sido construidas las obras de habilitación con infraestructura primaria, salvo en los casos en que se trate de proyectos progresivos autorizados con base en la legislación vigente, y

V. La distribución de cargas y beneficios económicos entre los participantes se realizará con base en un estudio de factibilidad financiera, que formulará el promovente del reagrupamiento de predios”.

Esquema de funcionamiento

Cada propietario debe aceptar la reconfiguración de su parcela, tanto en localización como en tamaño, con base en las necesidades del proyecto y recibirá a cambio un nuevo lote. Aunque puede darse que el propietario reciba una parcela de menor tamaño, el nuevo lote tendría mayores posibilidades de desarrollo rentable y un mayor valor por metro cuadrado gracias a la infraestructura y equipamiento dotados. La reasignación de los predios se debe hacer en proporción a sus aportaciones. Este instrumento es considerado de captura de la valorización, ya que parte de la infraestructura y equipamiento son financiados por el mismo proyecto en donde los propietarios contribuyen en especie, con una porción de su tierra, mientras que el valor del lote restante aumentará para su captura (Blanco et al., 2016; Smolka, 2013)..

Las **fases principales** para realizar un reagrupamiento parcelario pueden resumirse como (Arcia, 2022):

- Iniciativa de aplicación del reagrupamiento parcelario.
- Formulación del proyecto urbanístico.
- Vinculación con los propietarios y residentes de los predios involucrados.
- Ensamblaje del suelo y asignación de cargas y beneficios.
- Subdivisión del suelo y generación de infraestructura de soporte.
- Reasignación del suelo.

En México, en la LGAHOTDU el agente responsable de la implementación se denomina titular de la gestión común. Es necesario contar con un plan de ejecución alineado con el plan de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de

la localidad e incluir sus posibles impactos en la ciudad. Este plan debe incluir el polígono a intervenir, la provisión adecuada de infraestructura y equipamiento, y la nueva configuración de los predios, vialidades y espacios públicos con precisión. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

Para asegurar una sostenibilidad financiera del proyecto, es necesario considerar los costos de infraestructura pública necesaria y la capacidad de cubrir los costos. En los planes de ejecución también se deben incorporar las valuaciones de las aportaciones iniciales, de los productos inmobiliarios y el reparto de estos productos obtenidos. Las valuaciones nunca deben ser con base en la expectativa sino en el valor actual (Arcia, 2022; Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).



Caso: Reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara

En el 2019, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) junto con Instituto Metropolitano de la ciudad (IMEPLAN) y un despacho jurídico privado (JFP&Asociados) realizaron una cooperación técnica en el Área Metropolitana de Guadalajara que resultó en una hoja de ruta para la incorporación del reagrupamiento parcelario en la regulación metropolitana y se publicó como una monografía titulada “Instrumentos de gestión de suelo para el desarrollo urbano: El caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, México”. A continuación, se describe de manera general el proyecto.

Se utilizó como caso piloto un área de 267,593.42 m² en la zona industrial de Agua Azul de Guadalajara, Jalisco. El polígono se conforma por 105 predios en donde 30% es de uso de suelo público y 70% privado. La propuesta de proyecto incluye el aumento del área de uso de suelo pública a un 65% reduciendo la cantidad de predios a 89 (Arcia, 2022).



Fuente: BID 2019-JFP& Asociados Derecho Urbano

La zona seleccionada del sector Agua Azul cuenta con un nivel de fraccionamiento bajo, alrededor de 12 predios por manzana y sólo un predio en copropiedad, lo que facilita la vinculación entre los propietarios pues a mayor número de participantes, más difícil el

proceso de adquisición. Se realizó también un análisis de cargas y beneficios para establecer un esquema de reparto y así determinar la factibilidad financiera del proyecto. Este punto es importante ya que el desarrollo de infraestructura pública por parte del municipio se financia del mismo proyecto.

Un pilar importante en el proyecto propuesto fueron los **ejercicios colaborativos** con los distintos actores involucrados ya que permitieron identificar y dimensionar las problemáticas reales para implementar mecanismos efectivos. Se llevó a cabo un taller participativo con los actores públicos y privados y un encuentro de presentación de resultados en donde se aplicó un juego de roles. En el taller participaron el IMEPLAN, funcionarios municipales, el Congreso del Estado y asociaciones profesionales de distintos sectores. Los participantes reflexionaron sobre el entendimiento del reagrupamiento parcelario y propusieron rutas para su implementación (Arcia, 2022).

A partir del análisis del marco legislativo y conceptual y el caso piloto se construyó un **escenario de implementación de la herramienta**, que permita flexibilidad para las particularidades de cada territorio, con la finalidad de orientar a estados y municipios hacia un marco legal específico sobre el reagrupamiento parcelario. En este escenario se resalta la importancia de contar con reglamentación estatal o metropolitana para facilitar su aplicación a nivel municipal. Además, la inclusión de precisiones regulatorias en torno a las subdivisiones de predios, las obras de urbanización, la infraestructura y equipamiento y las áreas sujetas a cesión por su destino son temas a considerar.

También se puntualiza que los procesos de autorización de proyectos deben ser específicos para este instrumento ya que se incorporan decisiones de planeación urbana. Por último, la **reglamentación** debe considerar el alcance del instrumento en torno a las modificaciones de los usos de suelo, los porcentajes y alternativas de cumplimiento de áreas de cesión y normas de control de densidad. En el escenario de implementación, un elemento importante para la implementación de un reagrupamiento parcelario es la determinación de las áreas susceptibles para su aplicación y los polígonos a reajustar.

Se propone una clasificación general que se basa en la normativa estatal: áreas de reserva urbana donde se disponga el crecimiento del centro de población, áreas urbanizadas que requieran transformación y áreas urbanizadas que se necesite regularizar. En este aspecto se sugiere que los criterios se orienten hacia relacionar el tipo de área con el tipo de proyecto y asegurar que se permita realizar un solo proyecto completo para que la provisión de servicios públicos sea óptima. (Arcia, 2022)

Por último, se realizaron una serie de recomendaciones para los diferentes niveles de gobierno ante los retos actuales de la implementación del reagrupamiento parcelario:



1. Desarrollar o mejorar guías que faciliten la comprensión del instrumento y su implementación, así como los beneficios.
2. Promoción y acompañamiento federal de las iniciativas para incentivar a los municipios a desarrollar sus propios marcos normativos.
3. Brindar asistencia técnica y capacitación a los funcionarios sobre el instrumento para fortalecer las capacidades institucionales.
4. Asegurar en la regulación que el instrumento esté ligado explícitamente a las decisiones de planificación urbana.
5. Establecer reglas explícitas en la toma de decisiones para garantizar el desarrollo del proceso cuando la mayoría calificada de los propietarios estén de acuerdo.

Imagen. Ciudad de Guadalajara



Imagen tomada del video: <https://www.youtube.com/watch?v=gmYLiLQfKuo>

Este caso está basado en la siguiente fuente:

- Arcia, Diego A., Pinilla, Juan F., Rojas, María J., Herrera Montes, S., Romero Lopez, Tania. (2022). Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: El caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, México. [Banco Interamericano de Desarrollo BID](#).

Planes Parciales de Desarrollo Urbano

¿Qué son?

Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) son instrumentos donde se hace una planeación detallada para el desarrollo de zonas particulares y que conjugan la planeación urbana, la gestión de suelo y la financiación (Maldonado et al., 2006). Esto permite responder al contexto específico del área que comprenden y a sus necesidades. Aún cuando se centran en delimitaciones concretas, deben de formar parte de la estrategia de ordenamiento territorial y estar en concordancia con los Planes y Programas de mayor jerarquía como lo son los Planes de Ordenamiento Territorial. Un Plan Parcial no solo delimita el área de las operaciones urbanas sino que, a la par, diseña un plan para un reparto equitativo de cargas y beneficios buscando que el mismo desarrollo financie las necesidades urbanísticas y se tenga una menor dependencia en la inversión pública (Maldonado et al., 2006; Pardo, Paz y Ramos, 2015).



Cargas y beneficios

Se refiere al aporte de cada actor y al aprovechamiento potencial producto de la intervención respectivamente (Pardo, Paz y Ramos, 2015).

Dentro de sus funciones principales está establecer las normas urbanísticas que rigen el uso de suelo y la propiedad y regular el uso de los recursos para el desarrollo urbano. Además, tienen el potencial de vincular a distintos actores, como promotores o inversionistas, en operaciones inmobiliarias en donde se involucran recursos públicos y privados. Permiten visibilizar los incrementos de valor del suelo producidos por la urbanización asegurando su distribución. (Maldonado et al., 2006).

Antecedentes

La planeación y gestión de porciones de suelo ha sido utilizada en diferentes países a lo largo de la historia con figuras similares a los planes parciales. En Alemania, después de los estragos de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos se vieron en la necesidad de hacer planificaciones regionales, provinciales y municipales que respondieran a las necesidades postguerra. En España los Planes Parciales se encuentran en la ley desde 1956 con la finalidad de abordar los problemas socioeconómicos como la especulación y, en sus inicios se utilizaba principalmente para suelos no desarrollados. En Colombia, se introdujeron en la Ley 388 hasta 1997 y han sido referente para otros países de América Latina (García, 2016). En México son ampliamente usados por las autoridades municipales y cuentan con un marco legal en diversas entidades federativas entre las que resaltan el Estado de México y Jalisco.

Esquema de funcionamiento

Los requerimientos de contenido de los PPDU varían dependiendo del marco legislativo de su lugar de aplicación. En algunos casos los lineamientos son específicos como en el caso de Jalisco en México y otros lo enuncian de manera más generalizada. Lo que tienen en común es que integran la planeación, la gestión y el financiamiento para detallar las acciones en torno al cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de desarrollo urbano en áreas específicas. Los PPDU pueden contemplar diferentes instrumentos relativos a la planeación, gestión y financiamiento como los instrumentos de carácter fiscal, reajuste de tierras, venta o transferencia de derechos de desarrollo, entre otros.

En las experiencias internacionales como la de Colombia se ha destacado la importancia de definir de manera clara las cargas y beneficios para su distribución equitativa siguiendo una lógica en donde primero se delimita el área de suelo del PPDU, luego se hace un análisis de los sistemas estructurales existentes para, después, definir las cargas y beneficios y finalmente conformar áreas nuevas para los nuevos proyectos urbanísticos (Pardo, Paz y Ramos, 2015).

Además, se recomienda que se incluyan los elementos de la estructura del tejido urbano como (Maldonado et al., 2006):

Sistema vial. Incluye las jerarquías, función y capacidad de las vías para asegurar una movilidad incluyente. Se debe tomar en cuenta la jerarquía de movilidad y privilegiar el transporte colectivo y los medios de transporte no motorizados.

Malla urbana. Da forma a la ciudad y está fuertemente relacionada con el aprovechamiento del suelo.

Observaciones de las **relaciones** entre el tejido urbano y la topografía.

Diseño de la red vial. Da referencia a los espacios construidos para definir la edificación y debe vincularse con estudios de circulación.

Redes de abastecimiento de servicios. Las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros de manera detallada de modo que se pueda calcular la capacidad y características de los sistemas existentes y los previstos en el programa.



Caso: Planes Parciales de Zapopan, Jalisco

Jalisco es uno de los estados que contiene lineamientos concretos para la elaboración de PPDU en su legislación. Zapopan es el municipio más poblado de la entidad con más de 1.47 millones de habitantes y, ante una tendencia de crecimiento, se han unido esfuerzos para fijar el rumbo hacia una ciudad más compacta y ordenada. Desde el año 2000, se publicó por primera vez una “Guía técnica para la elaboración de planes parciales de urbanización” en respuesta a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco de 1993 que estableció las bases para los Planes Parciales en la entidad. Actualmente, en el contexto de Jalisco, los PPDU se definen en el Código Urbano del Estado como los instrumentos que regulan las “acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano” que aplican a un centro de población.

El marco legal de los PPDU en Zapopan toma como punto de partida la Agenda 2030 de la ONU y Nueva Agenda Urbana y se sustentan en el marco jurídico nacimiento, estatal y municipal que se resume en la siguiente tabla:

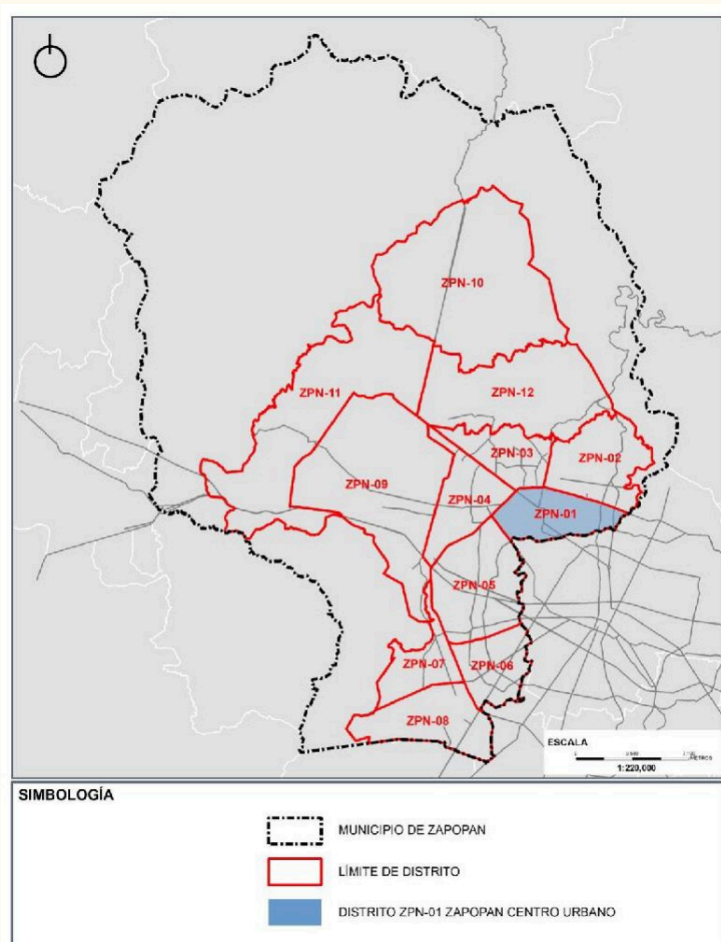
Nacional	Estatal
<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Planeación Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) Ley General de Cambio Climático (LGCC) a Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) Ley de Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política del Estado de Jalisco Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ) Ley de Coordinación Metropolitana Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del estado de Jalisco Ley de Patrimonio Cultural
Municipal	
<ul style="list-style-type: none"> Reglamento de la Administración Pública Municipal de Zapopan, Jalisco Reglamento del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco Código Ambiental para el Municipio de Zapopan, Jalisco Reglamento de Protección al Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico para el Municipio de Zapopan, Jalisco Reglamento de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Municipio de Zapopan Reglamento de Urbanización del Municipio de Zapopan, Jalisco Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco Reglamento del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda de Zapopan, Jalisco Reglamento Interno del Consejo Municipal de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Zapopan, Jalisco Reglamento para la Protección al Patrimonio Edificado y Mejoramiento de la Imagen del Municipio de Zapopan, Jalisco Reglamento de la Comisión Municipal de Directores Responsables y Corresponsables de Zapopan, Jalisco 	

Fuente: Tabla creada a partir de Gaceta Vol. XXX No. 236_1 ZPN-1 Zapopan Centro_opt tomo1.pdf

En el Código Urbano para el Estado de Jalisco se le atribuye a los municipios la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los PPDU. Las asociaciones vecinales y otras formas de organización ciudadana, así como los propietarios de predios, tienen la capacidad de promover un PPDU ante el Ayuntamiento presentando propuestas específicas para la zona a la que pertenecen. En el Artículo 120 de este Código se establece que los PPDU tiene por objeto:

1. Precisar la zonificación de las áreas que componen el centro de población.
2. Regular las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los programas y planes de desarrollo urbano.
3. Determinar los usos y destinos generados por las acciones urbanísticas.
4. Precisar las normas de uso de suelo.
5. Regular la urbanización y edificación.
6. Determinar las obligaciones de los propietarios de predios derivadas de las acciones de los programas y planes.
7. Establecer indicadores para evaluación y seguimiento a la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan.

La Dirección de Ordenamiento del Territorio del Ayuntamiento de Zapopan, en concordancia con las recomendaciones de ONU-Hábitat, el Gobierno de México, el Consejo Ciudadano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet), elaboró 12 PPDU para sus diferentes distritos urbanos para el año 2023.



ZPN-1 Zapopan Centro Urbano
 ZPN-2 Arroyo Hondo.
 ZPN-3 Los Robles.
 ZPN-4 La Tuzanía.
 ZPN-5 Vallarta-Patria.
 ZPN-6 Las Águilas.
 ZPN-7 El Colli.
 ZPN-8 Santa Ana Tepetitlán.
 ZPN-9 Base Aérea - El Bajío.
 ZPN-10 Copala.
 ZPN-11 Tesistán
 ZPN-12 El Nixticuil.

En el caso de Zapopan, con base al Artículo 122 del Código Urbano, se estructuraron los PPDU integrando los siguiente elementos:

1. Delimitación del área de aplicación del PPDU.
2. Marco normativo aplicable.
3. Concordancia con los Planes y Programas al que pertenecen.
4. Diagnóstico de la situación actual de las zonas y predios incluyendo sus principales problemáticas. Algunos aspectos relevantes a incluir son las características relativas al medio físico, estructura urbana y las dinámicas sociodemográficas y económicas.
5. Pronóstico a corto, mediano y largo plazo con sus respectivos requerimientos en equipamiento que atraviesan el ámbito sociodemográfico y de los sistemas estructurales existentes.
6. Objetivos que persigue el PPDU
7. Estrategias de ordenamiento territorial y zonificación para el cumplimiento de los objetivos y su conformidad con las Normas Generales.
8. Acciones específicas.
9. Medidas e instrumentos jurídicos y de financiamiento para la ejecución de planes. Cabe destacar que se hace énfasis particular en incluir los mecanismos para la adquisición de inmuebles y los derechos de desarrollo y sus estímulos.
10. Seguimiento y evaluación

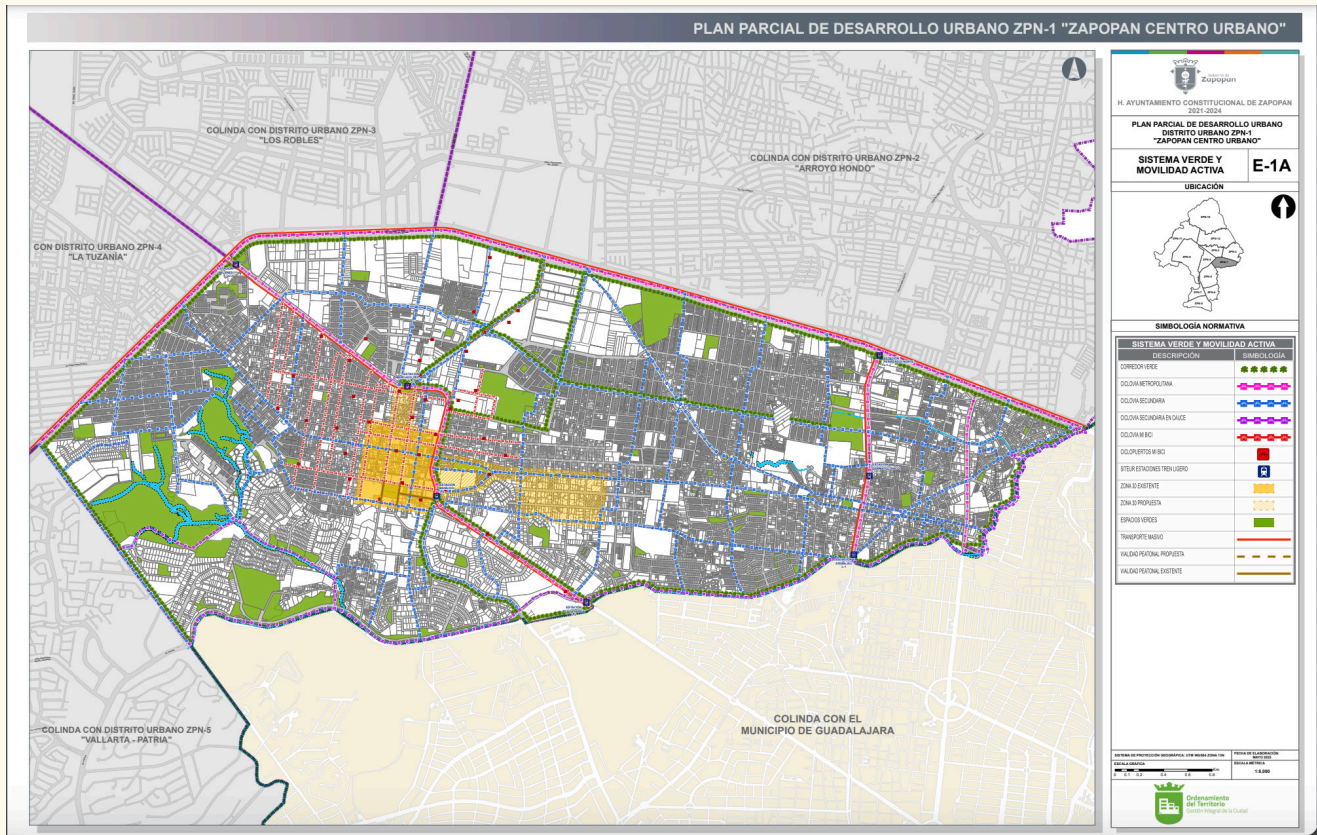
Como parte de la estructura urbana es importante incluir de manera específica elementos como los principales centros urbanos, barriales o vecinales, tenencia de la tierra, uso de suelo, infraestructura de redes de abastecimiento de agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado, entre otros, sistema de movilidad y transporte, equipamiento urbano, vivienda y sus densidades, zonas de valor patrimonial, manejo de residuos, riesgos y vulnerabilidad, por nombrar algunos. Además deben estar inscritas las obligaciones y responsabilidades por parte de las autoridades y de los propietarios de los predios así como los mecanismos de defensa en la presencia de inconformidades.

En los PPDU de Zapopan se utilizan instrumentos de financiamiento como el predial, contribución de mejoras, impuesto por plusvalía, obras por colaboración, transferencia de derechos de desarrollo, asociaciones público-privadas y el C.U.S.-MAX. Con respecto a este último, los PPDU de Zapopan permiten la posibilidad de implementar proyectos en predios ubicados en zonas con potencial de desarrollo autorizando incrementos en la densidad por medio de la aplicación del CUS-MAX como forma de captura de la valorización del suelo. El pago de este derecho se destina en un 50% al área de procedencia de la aplicación y 50% a áreas de escasos recursos.

Coeficiente de Utilización del Suelo Máximo (C.U.S.MAX): Instrumento aplicable a áreas con potencial de desarrollo que aumenta la densidad de la edificación y genera valor sobre el suelo.

En la siguiente figura se muestra un ejemplo de los mapas contenidos en el PPDU ZPN-1 Zapopan Centro Urbano para el Sistema Verde y Movilidad Activa como una de las estrategias utilizadas por el plan que consolida una red de corredores verdes que contemplan infraestructura ciclista.

Imagen. Sistema Verde y Movilidad Activa - Plan Parcial de Desarrollo Urbano ZPN 1



Fuente: Ayuntamiento de Zapopan. (2023). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-1 "Zapopan Centro Urbano". Tomo III. Gaceta Municipal. Vol XXX No. 236.

Para más información de los PPDU de Zapopan: Ordenamiento del Territorio (zapopan.gob.mx)

Este caso está basado en las siguiente fuente:

- Gobierno del Estado de Jalisco. (2023). Código Urbano del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.
- Ayuntamiento de Zapopan. (2023). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-1 “Zapopan Centro Urbano”. Tomos I, II y III. Gaceta Municipal. Vol XXX No. 236.

2.3 Otros mecanismos de captura de la valorización del suelo

La zonificación que se establece en los Planes de Desarrollo también establece derechos de desarrollo, los cuales tienen un importante potencial para ser fuente de compensación no financiera. Los instrumentos de compensación también son conocidos como orientados al mercado, y generalmente tienen el objetivo de generar recursos para invertir en acciones que fortalezcan el derecho a la ciudad (Pérez, 2021).

El fundamento de este tipo de instrumento parte del hecho de que, conceptualmente, los propietarios de bienes inmuebles cuentan con derechos de propiedad para vender, arrendar, usar, edificar, etc. Sin embargo, el Estado establece limitaciones mediante la zonificación, por lo que se puede entender como compensación cuando un gobierno concede a quien ha perdido sus derechos de propiedad, la posibilidad de transferirlos a otro propietario de un inmueble que demande derechos de desarrollo (Janssen-Jansen et al, 2008).

A continuación, ahondaremos en la definición y aplicación de la venta y transferencia de derechos de desarrollo y grandes intervenciones urbanas.

Transferencia de derechos de desarrollo

¿Qué es?

La lógica de la transferencia de derechos de desarrollo tiene su base en la premisa de que todos los bienes inmuebles tienen derechos de desarrollo o de edificación y, por lo tanto, aquellos que se encuentran restringidos por ser parte del patrimonio histórico, cultural o natural de la ciudad pueden ser transferidos.

Estos derechos están limitados a una proporción del tamaño del terreno y en caso de que se requiera construir más es



Derecho de desarrollo:

Cantidad de superficie edificable en cada predio como resultado de la combinación de los coeficientes de ocupación y utilización de suelo y la superficie. Para la zonificación secundaria también se considera el uso de suelo y densidad de vivienda (SEDATU, 2022).

necesario adquirirlo.

La **transferencia de derechos de desarrollo** es un instrumento que se basa en incentivar que los propietarios de bienes inmuebles que no pueden desarrollarse por alguna restricción (zonas o áreas emisoras), transfieran sus derechos de desarrollo o edificabilidad a otros con una mayor demanda de desarrollo (zonas o áreas receptoras). También se conoce como transferencia de derechos por edificabilidad, transferencia de potencial constructivo o transferencia de derechos de construcción.

Algunos de los objetivos son: salvaguardar el suelo protegido por su valor patrimonial y generar recursos para el financiamiento del desarrollo urbano y así mantener un equilibrio entre la conservación y el desarrollo urbano; evitar el desarrollo en zonas de alto riesgo de desastre; conservar áreas de valor ambiental; favorecer áreas de crecimiento urbano; entre otros.

Las áreas emisoras pueden incluir bienes inmuebles con un valor histórico, ambiental, agrícola, ambiental, espacios abiertos o cualquiera que la comunidad quiera preservar. Para las áreas receptoras, un gran beneficio es que amplían sus posibilidades de desarrollo que no sería posible sin la aplicación del instrumento. Estas áreas normalmente se ubican cerca de empleos, comercios, espacio público y demás comodidades.

La transferencia de derechos de desarrollo se considera un instrumento de captura de valorización ya que tiene la capacidad de generar recursos para financiar infraestructura y equipamiento público y también para compensar a los propietarios emisores sin la necesidad de recurrir a recursos públicos. Es por esto que también se denominan como compensación no financiera¹ (Hobbs & van Doorn, 2023; Pérez Torres, 2020).

Antecedentes

El modelo de zonificación tradicional tuvo efectos importantes en la formación de valor en los bienes inmuebles. En la misma línea, en 1968 se establecen los Derechos de Desarrollo Transferibles, o TDR (por sus siglas en inglés, Transferable Development Rights), en Nueva York, como un mecanismo para transferir densidad con el objetivo de

¹ La compensación no financiera se refiere a la indemnización por parte del gobierno a un propietario de suelo por la pérdida de algún derecho de propiedad otorgándole un nuevo derecho que pudiera transferir a otro propietario (Pérez Torres, 2020).

preservar puntos de interés “histórico, escénico o cultural” en la ciudad siendo Estados Unidos uno de los países pioneros en la materia. Para el 2007, el uso de los TDR se extendió y se registraron 181 experiencias en 33 estados diferentes. Esto marcó un precedente para transitar hacia una concepción de la zonificación que va más allá del ordenamiento o la regulación, incorporando un impacto en el mercado inmobiliario. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022; Pérez Torres, 2020)

En la Ciudad de México se estableció el Sistema de Transferencia de Potencialidad en 1989 con el objetivo de restaurar los bienes inmuebles del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), donde se aplicó la transferencia de derechos de los predios del centro histórico (zonas emisoras), hacia los predios de los subcentros y corredores urbanos (zonas receptoras) (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Esquema de funcionamiento

Para que la transferencia de derechos pueda operar, es necesario un reglamento de zonificación en donde se establezcan los derechos que no se pueden aplicar en las áreas emisoras. Para las zonas receptoras debe estar establecida una densidad base. (Pérez Torres, 2020)

La transferencia de derechos de desarrollo se puede clasificar como intra-zonal o inter-zonal.

Transferencia intra-zonal

En el esquema intra-zonal la transferencia se realiza al interior de un polígono determinado con la finalidad de mantener las capacidades de infraestructura, servicios y vialidad. Una de las desventajas de esto es que propicia la heterogeneidad poco armónica entre los bienes inmuebles en donde se observan grandes edificios modernos junto a las edificaciones históricas que se buscaba conservar. Por el contrario, en la aplicación de este esquema para la preservación de las áreas naturales se produce un efecto distinto en donde se puede observar la zona de conservación y la zona de desarrollo concentrada (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Transferencia inter-zonal

En el esquema inter-zonal las zonas emisoras y receptoras son distintas permitiendo mayor flexibilidad. Uno de los riesgos asociados a este esquema es que se violen las normas de la zona receptora. Este sistema requiere de establecer zonas receptoras y las limitantes de la transferencia, así como la cantidad máxima de derechos que puede recibir la zona. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

¿Cómo se calcula la equivalencia de los derechos transferidos?

Las unidades de transferencia casi siempre se expresan en metros cuadrados de la superficie edificable. La ventaja de usar esta unidad es que evita depender de procesos de valuación costosos y complejos. Una administración más sencilla permite también una mejor comprensión al momento de la rendición de cuentas.

Coeficiente de Ocupación del Suelo (C.O.S): Superficie edificable expresada en porcentaje. (SEDATU, 2022)

Coeficiente de Utilización de Suelo (C.U.S): Cantidad de veces que se pueda edificar en proporción a la superficie del predio. Un coeficiente de 1 significa que se puede construir una vez la superficie del terreno (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022; SEDATU, 2022)

Para establecer la equivalencia entre los valores de las zonas emisoras y receptoras, se pueden establecer tasas de transferencia proporcionales. Por ejemplo, una tasa 1:1 representa 1 unidad de edificabilidad emitida equivale a 1 unidad recibida. Cuando la diferencia en los valores es muy marcada se pueden establecer tasas que compensen esta diferencia como 2:1 que se traduce en 2 metros cuadrados que se pagan en la zona de emisión equivalen a 1 metro cuadrado en la zona de recepción. Las tasas se fijan dependiendo del mercado y de los objetivos específicos que se persiguen (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Además del objetivo original de preservación patrimonial, este instrumento ha sido utilizado para otras finalidades. Por ejemplo, ha sido usado para revitalizar áreas centrales para capitalizar zonas deterioradas. También puede ser utilizado junto a otros instrumentos como el reajuste parcelario para aumentar su capacidad financiera (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Algunos ejemplos de aplicaciones diversas concretas de estos mecanismos a nivel internacional son los siguientes. En Japón se aplica el reajuste parcelario para intercambiar derechos de desarrollo entre distintos predios. En Estados Unidos y Corea del Sur se asignan bonos para el aumento de densidad a cambio de proyectos de beneficio público. En España se establecen derechos equitativos para todas las propiedades a través de un “aprovechamiento medio” para luego determinar coeficientes de utilización del suelo diferenciados que requieran la adquisición de derechos de

desarrollo para edificar (Pérez Torres, 2020).

Uno de los retos de las transferencias de derechos de desarrollo es que su aplicación es limitada a ciertos tipos de proyectos ya que se utiliza para preservar tipos de terrenos específicos. Así como sucede con otros instrumentos, la aplicación está sujeta a la existencia de un marco jurídico que regule su uso a nivel municipal y que facilite la rendición de cuentas. Aunado a esto, también es importante considerar las capacidades técnicas y administrativas municipales para llevar a cabo los procesos para la implementación. Además, no siempre existe una demanda para comprar los derechos de los propietarios.

Es importante contar con una planeación cuidadosa y mecanismos de regulación, así como la participación de los diferentes actores involucrados para aplicar con éxito el instrumento. Una crítica alrededor de esta herramienta es que beneficia solamente a los propietarios que pueden vender sus derechos y no a la comunidad en general, por ello es importante que se utilice junto con otras herramientas que amplíen los beneficios (Hobbs & van Doorn, 2023).



Caso: Transferencia de Derechos de Construcción para la adquisición de inmuebles en Porto Alegre, Brasil

Uno de los casos documentados más exitosos que utilizó la Transferencia de Derechos de Construcción (TDC) es la 3a Avenida Perimetral en Porto Alegre en Brasil en 2002. Porto Alegre es una de las ciudades más importantes al sur de Brasil. Es la capital del Estado de Río Grande y de gran importancia geográfica para el MERCOSUR. Ha sido reconocida internacionalmente por su experiencia en democracia participativa.

En Brasil, la legislación otorga autonomía financiera y legislativa a los municipios con respecto a temas de interés local. En 1979 el Porto Alegre empezó a hacer cargos por derechos de construcción a tierras adquiridas. Los derechos comprados podían ser aplicados dentro de la misma zona o en otras designadas. Desde 1989 ya se tenía una política en torno a la recuperación de la valorización para el financiamiento urbano y redistribución para el beneficio común. Las TDC en Porto Alegre operan por medio de la adquisición total o parcial de un lote para llevar su potencial de construcción a otra zona (Smolka, 2013; Vejarano, 2007).

El proyecto de la 3a Avenida Perimetral en Porto Alegre fue promovido por la alcaldía y alineado con el plan de desarrollo de la ciudad. Se realizó la Declaración de Transferencia de Construcción Potencial y el Certificado de Transferencia de Construcción Potencial a cargo de la División de Supervisión del Uso del Suelo de la Secretaría Municipal de Licencias y Urbanismo (Hobbs & van Doorn, 2023).

El organismo financiero a cargo del proyecto fue el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se autorizó un financiamiento federal de 153 millones de dólares. La obra incluía 12.3 km de longitud y 40 m de ancho de vías, pavimentación, canal para transporte colectivo y la ampliación de las redes de infraestructura existentes. Se adquirió un área de 13.2 hectáreas. El 50% del costo fue cubierto por TDC, aunque inicialmente se proyectó un 33%, y representó el 65% de la tierra adquirida. La 3a Avenida recorre 20 barrios de poder adquisitivo variado de los que participaron alrededor de 6,000 propietarios. Ha sido la mayor obra vial ejecutada en un plazo corto (Smolka, 2013; Vejarano, 2007)



Fuente: Hobbs, Jason A., Van Doorn, Stephanie. (2023). ¿Cuáles son los beneficios de las Transferencias de Derechos de Desarrollo?. blog de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) del Banco Interamericano de Desarrollo BID. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/beneficios-transferencias-derechos-desarrollo>

Un hito que caracterizó este proyecto fue que, en 1998 se creó una estructura administrativa para optimizar los contratos de compra-venta y brindar atención personalizada a los involucrados. Esto permitió dar claridad a los propietarios al mismo tiempo que se socializaron sus ventajas. Esto también sentó las bases para un mercado formal de compra-venta del potencial de construcción que, a su vez, puede fomentar el uso de otros instrumentos de captura de la valorización. Aparte, se creó la Oficina de Adquisiciones vinculada con la Secretaría de Hacienda con el fin de crear un catastro de los bienes inmuebles, negociar las adquisiciones, realizar expropiaciones judiciales en caso de ser necesario y promover la desocupación de áreas durante la ejecución de las obras (Vejarano, 2007).

El uso de este instrumento respondía a dos cuestiones. La primera era que, al ser un recurso no presupuestario, el impacto en el presupuesto municipal sería menor. La segunda era asegurar la adquisición de los inmuebles antes de la obra para evitar pagar incrementos en el valor de los predios (Vejarano, 2007).

Una de las preocupaciones importantes en este tipo de proyectos es la adquisición de una gran cantidad de predios en un tiempo determinado ya que es importante contar con una posesión formal antes de iniciar las obras. Se realizó un plan de incentivos en la Ley Municipal 409/98 en donde se otorgaba un porcentaje de suelo para los propietarios que firmaron contrato en un plazo de 60 días desde la presentación de la propuesta.

El discurso de la valorización fue un factor importante para que muchos propietarios aceptaran la indemnización en potencial constructivo. Asimismo, los propietarios no enfrentaron problemas al momento de vender los potenciales ya que el mercado fue favorable. Algunos incluso guardaron su derecho para utilizarlo en otro predio y así beneficiarse de la valoración (Vejarano, 2007).

Los **resultados del proyecto** fueron muy favorables principalmente porque la opción de las TPC representaron el 65% del área total adquirida cuando el pronóstico era que fuera un 46%. Las TPC mostraron una buena aceptación ya que los terrenos negociados a través de estas resultaron en un valor de alrededor de 9.75 millones de dólares lo cual (Vejarano, 2007). El éxito del proyecto se le puede atribuir a diversos factores siendo uno de ellos el contacto previo personalizado con los propietarios involucrados.

Este caso está basado en las siguiente fuente:

- Kunz Bolaños, I., & González Herrera, G. (2022). Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad: Manual para su Gestión (Banco Interamericano de Desarrollo & Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano (SEDATU), Eds.).
- Smolka, Martim O.. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf
- Vejarano, María Clara. (2007). Movilización social de la valorización de la tierra: casos Latinoamericanos. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/movilizacion-social-valorizacion-tierra-full.pdf>
- Hobbs, Jason A., Van Doorn, Stephanie. (2023). ¿Cuáles son los beneficios de las Transferencias de Derechos de Desarrollo?. blog de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) del Banco Interamericano de Desarrollo BID. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/beneficios-transferencias-derechos-desarrollo>



Venta de derechos de desarrollo

¿Qué es?

La venta de derechos de desarrollo es un instrumento en donde los propietarios de un bien inmueble realizan un pago a cambio del derecho a construir por encima del coeficiente de utilización de suelo básico (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022). También es conocido como venta de derechos edificatorios o venta de mayores densidades. Tiende a ser utilizado en torno al desarrollo más intensivo de las ciudades resultando en ciudades más compactas.

Este instrumento responde a la premisa de que las acciones gubernamentales resultan en aumentos en el valor de la tierra, y por lo tanto, se puede recuperar parte de ésta a través de cargos por el uso de los derechos para edificar, por lo que también es un mecanismo de captura del valor del suelo (Smolka, 2013).

Antecedentes

Uno de los antecedentes importantes de los pagos por edificabilidad se remonta a 1971, en Italia, cuando se propuso una planificación urbana que separara los derechos de propiedad de los derechos de construcción, ya que estos últimos deberían ser otorgados por la autoridad pública pues pertenecen a la comunidad. Más tarde, en 1975, surge el instrumento de política de suelo francés Plafond Légal de Densité que tuvo una gran influencia en Brasil años más tarde (Smolka, 2013).

Alrededor del mundo existen instrumentos muy similares que se caracterizan por capturar parte de la valorización cuando los derechos de desarrollo sobrepasan la norma. Estos son solo algunos de los más reconocidos:

En Estados Unidos y Canadá se utilizan **Bonos de Densidad** para edificar más allá de lo establecido en los planes de desarrollo urbano. Este pago está vinculado al incremento en el valor de suelo y no a la construcción en sí (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

Las **operaciones interligadas**, que se han utilizado en Estados Unidos y Brasil, consisten en la autorización de la construcción de mayor densidad a cambio de una contribución en forma de vivienda u otro beneficio social (Smolka, 2013). Se operan al calcular el valor de la propiedad antes y después de la valorización, y



Coeficiente de Utilización de Suelo Básico (C.U.S.B.):

Derecho de desarrollo de todos los propietarios de bienes inmobiliarios sin tener que pagar por la edificabilidad. En muchas ocasiones está fijado en 1. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

Densidad:

Relación entre la cantidad de viviendas permitidas en una extensión territorial (SEDATU, 2022).

establecer un porcentaje como contribución al sector público (Blanco et al., 2016).

En Colombia también existe un instrumento similar conocido como **Participación de Plusvalías** que consiste en una contribución sobre la valorización de la tierra cuando ésta es producto de acciones administrativas, llamadas 'hechos generadores de plusvalías', como cambios en el uso de suelo, en la densidad, en la zonificación, entre otros. Se establece en la Ley Colombiana 388, de 1997, que entre un 30 a 50% de contribución sobre la valorización se destine al financiamiento de obras públicas en beneficio de la comunidad (Smolka, 2013).

En Brasil existe el instrumento, **Otorga Onerosa del Derecho a Construir (OODC) o Suelo Creado**, en donde para construir por encima del CUSB, se debe pagar una contribución cuyo valor está basado en la cantidad de suelo que tendría que comprarse para construir el excedente (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

También en Brasil, los **Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CPAC)** son un tipo de venta de derecho de desarrollo a través de subastas públicas de la Bolsa de Valores para obtener recursos para operaciones inmobiliarias. Tienen su antecedente en las operaciones interligadas (Blanco et al., 2016).

Esquema de funcionamiento

La venta de derechos de desarrollo parte de un derecho básico igual para toda persona propietaria. Casi siempre se establece un coeficiente de utilización de suelo básico de 1 de manera general. Cualquier construcción que pretenda edificar a un nivel mayor a lo establecido debe pagar el derecho, ya sea en valor monetario o en especie. Es importante recalcar que, de la misma manera que la transferencia de derechos de desarrollo, tiene un efecto directo sobre la densidad de una zona y es primordial considerar los posibles efectos de esta. Así como se establece un CUS Básico, también se debe establecer un coeficiente de utilización de suelo máximo (CUSM) por zona para garantizar que el aumento de densidad pueda ser cubierto por la infraestructura existente (Vejarano, 2007).

En México, este instrumento no se usa de manera generalizada aunque existen algunas ciudades que lo incluyen en su legislación y algunos ejemplos de aplicación, por lo tanto representan un instrumento en potencia. En Ciudad Juárez Chihuahua, existen las “Aportaciones por incremento del potencial de densificación” en donde los ingresos van a un fondo municipal destinado para infraestructura y equipamiento urbano. En San Pedro Garza García, Nuevo León, existen los “Aprovechamientos urbanos optativos” en los que los propietarios pueden solicitar, a cambio de una aportación que se destina para financiar mejoras en el espacio público, un incremento en el C.U.S. siempre que presenten un estudio detallado de factibilidad. En Zapopan, Jalisco existe la “Recaudación por incremento en el C.U.S.” o C.U.S.MAX en donde se cobra por el incremento en derecho de edificabilidad. Este instrumento se estableció desde 2012 en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y es uno de los instrumentos más consolidados en el país para la captura de la valorización del suelo (ONU-Hábitat, 2023).



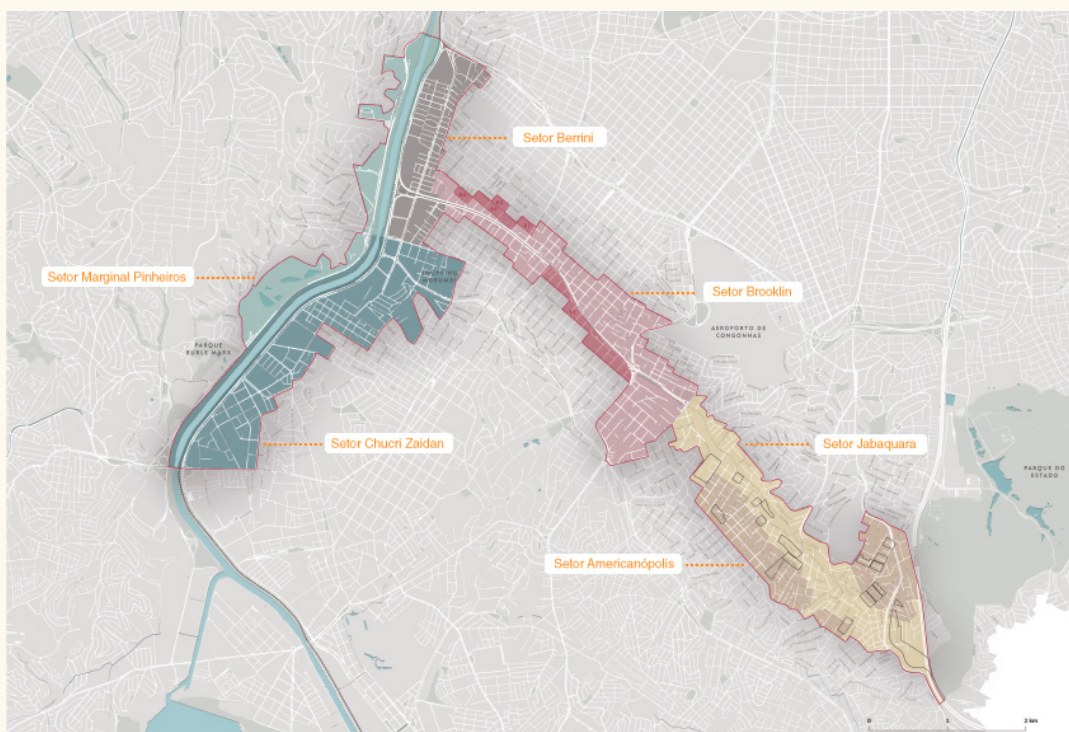
Caso: CEPAC en Avenida Água Espraiada en São Paulo, Brasil

El término de Operación Urbana (OU) es utilizado en Brasil para referirse a la herramienta que promueve en conjunto la autoridad pública y promotores privados para la transformación de un sector de la ciudad de manera estructural. Las OU son intervenciones en extensas áreas de la ciudad por lo cual los CEPAC presentan una oportunidad de contribuir a su financiamiento (Sandroni, 2010).

Los CEPAC, como se describió anteriormente, son los **Certificados de Potencial Adicional de Construcción**. Estos certificados son emitidos por el Concejo Municipal y son vendidos en la Bolsa de Valores para obtener recursos para el financiamiento en beneficio de la ciudad. Se venden como bonos financieros de derechos de construcción. Es importante destacar que, el uso de los CEPAC está limitado dentro de la misma OU en donde fue emitida. El instrumento entró en vigor en el 2004 cuando fue incluido en La Ley de la Ciudad aunque ya se había utilizado con anterioridad.

La ciudad de Sao Paulo se ha caracterizado por tener un amplio crecimiento a inicios del nuevo milenio. Asimismo, atravesó la transición de una ciudad industrial a concentrar gran parte de su actividad en el comercio y prestación de servicios. Fue por esto que se presentó la oportunidad de la aplicación de las OU para responder a las nuevas necesidades de la ciudad. Una de ellas fue la OU en Avenida Agua Espraiada.

Imagen. Perímetro de influência direta e Setores da Operação Urbana



Fuente: Transparência São Paulo. (2012). Perímetros e Mapas | Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento | Prefeitura da Cidade de São Paulo

Las primeras subastas de CEPAC en Sao Paulo se llevaron a cabo en el 2004, en donde se vendieron todos los certificados, y se continuaron realizando hasta el 2012. En la siguiente tabla se muestran los resultados de las subastas junto con las ganancias generadas en cada una de ellas.

Año	CEPAC Ofrecidos	CEPAC Vendidos	Precio (BRL)	Ingresos (BRL)
2004	100.000	100.000	300	30.000.000
	70.000	16.899	310	5.238.690
2005	56.500	56.500	371	20.961.500
2006	180.000	125.969	370	48.608.530
		22.657	371	8.405.74
2007	50.000	50.000	411	20.550.000
	100.000	100.000	411	41.100.000
	167.781	158.773	411	65.255.703
		9.008	411	3.702.288
		68.322	411	28.080.342
2008	186.740	186.740	1.110	207.281.400
	650.000	379.650	535	203.112.750
		36.113	411	14.842.443
2009	73.500	73.500	615,50	45.239.250
	175.000	72.270	700	50.589.000

	170.000	137.346	715	98.202.390
2010	30.000	30.000	721,50	21.645.000
	100.000	70.000	750	51.450.000
	439.075	336.914	735,00	252.685.500
2012	600.000	600.000	1.261	756.600.000
	900.000	760.338	1.282	974.763.316
TOTAL	2.548.596	2.263.071		2.937.900.102

Fuente: Adaptación de Blanco, A. G., Fretes Cibilis, V., & Muñoz M., A. F. (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo BID.

La cantidad obtenida de las subastas está vinculada a usos específicos establecidos en la Ley de cada OU limitándose principalmente a actividades en beneficio de la ciudadanía (Blanco, et al., 2016). De la misma manera, la cantidad de CEPAC emitidos está sujeta a los metros cuadrados que puede soportar la infraestructura cada OU antes y después de su implementación.

Aunque en el caso de la OU en Av. Água Espraiada logró incrementar los recursos para el financiamiento urbano, es importante considerar que la replicabilidad de los instrumentos está sujeta a las realidades específicas de cada contexto así como su sustento jurídico. Además, al ser un instrumento que se involucra en el mercado, también se somete a los riesgos de este.

Este caso está basado en las siguiente fuente:

- Blanco, A. G., Fretes Cibilis, V., & Muñoz M., A. F. (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Sandroni, Paulo. (2010). "Municipal Revenues and Land Policies", Ed. Gregory Ingram and Yu-Hung Hong. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. CEPACs: Certificados de Potencial Adicional de Construcción » Blog do Sandroni





Caso: Recaudación por incremento en el CUS en Zapopan, Jalisco

En Zapopan, desde el 2012 se establecieron en los Planes Parciales las Áreas con Potencial de Desarrollo que representan áreas delimitadas en donde se pueden llevar a cabo proyectos de impacto urbano por sus capacidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como por su accesibilidad. En estas Áreas es posible aplicar el Coeficiente de Utilización Máximo (CUSMAX). El CUSMAX aumenta el coeficiente de utilización de suelo lo que genera valorización sobre el suelo y esta es capturada a través del instrumento de Recaudación por aumento en el potencial de desarrollo (Iracheta et al., 2019).

El valor del C.U.S.MAX se determina en los PPDU con respecto a las capacidades de las Áreas con Potencial de Desarrollo. Tomando como ejemplo el PPDU ZPN-1 Zapopan Centro Urbano, se establecen los valores para C.O.S., C.U.S. y C.U.S.MAX como se muestra en la siguiente tabla:

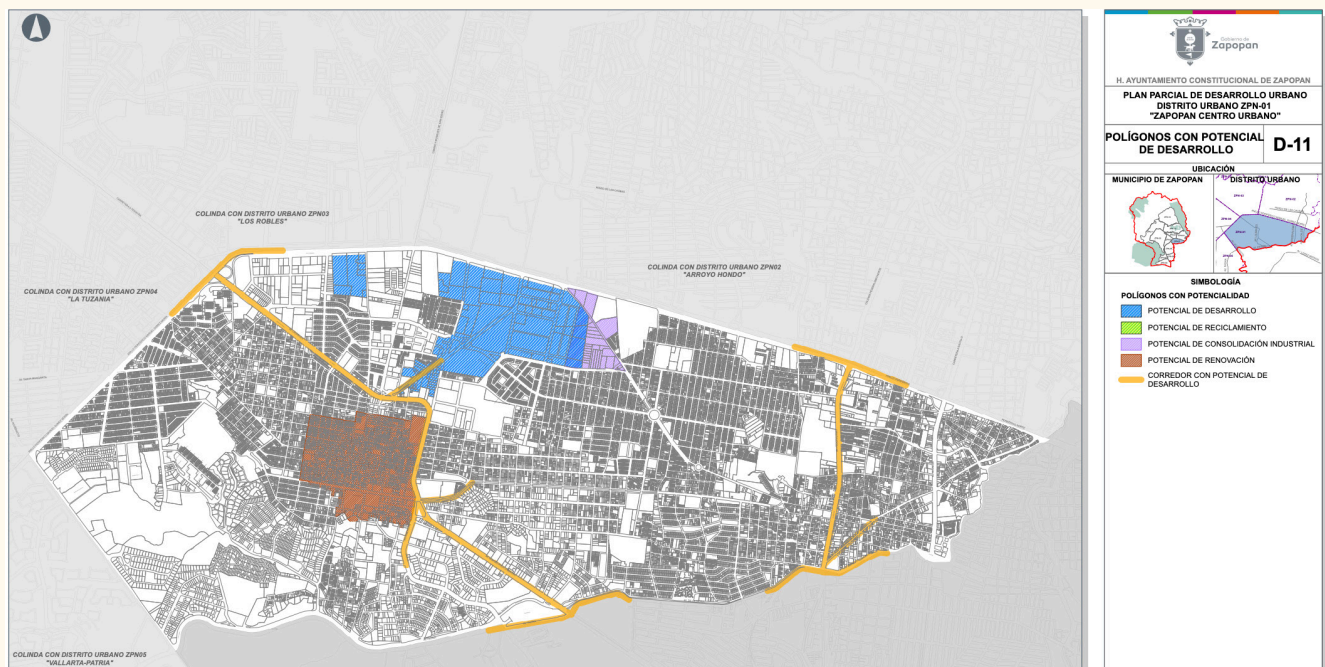
Tabla. Coeficientes para las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo en el PPDU ZPN-1 Zapopan Centro Urbano

Superficie (m2)	500-1,000	1,001-2,500	2,501-5,000	Mayor a 5,000
Frente mínimo (ml)	32			
C.O.S	.60			
C.U.S.	2.40			
C.U.S. MAX	2.40	5.60	6.80	8.00

Fuente: Ayuntamiento de Zapopan. (2023). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-1 "Zapopan Centro Urbano". Tomos I. Gaceta Municipal. Vol XXX No. 236.

En el siguiente mapa se puede observar un ejemplo de las Áreas con Potencial de Desarrollo correspondientes al PPDU ZPN-1 Zapopan Centro Urbano en donde es aplicable el instrumento.

Imagen. Polígonos con Potencial de Desarrollo



Fuente: Ayuntamiento de Zapopan. (2023). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-1 "Zapopan Centro Urbano". Tomo II. Gaceta Municipal. Vol XXX No. 236.

El proceso para su aplicación se define en el Reglamento de Desarrollo Urbano y consta de 5 pasos:

1. El desarrollador solicita el aumento del CUS.
2. El gobierno local solicita al desarrollador una evaluación de impacto ambiental.
3. Se determinan las medidas de mitigación del impacto ambiental.
4. Se establece el costo de las medidas de mitigación y se comparan con el valor de los bonos de densidad de la zona por metro cuadrado.
5. El desarrollador paga el monto determinado para construir por encima del CUS.

La contribución por el incremento en el C.U.S. se establece en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal vigente. Para el 2023, la base de la contribución fue el excedente en metros cuadrados de edificación resultado de la diferencia entre el C.U.S. y el C.U.S.MAX. La cuota se estableció en \$1,397.00 por metro cuadrado. El pago se realiza dentro de los 15 días siguientes al dictamen favorable para la aplicación del instrumento. La contribución puede realizarse de manera directa para el Fondo de Desarrollo Municipal o a través de una donación de una porción de terreno.

Este instrumento presenta una oportunidad para fortalecer las finanzas municipales a favor de la ciudadanía a través de la captura de la valorización del suelo. De la misma manera, permite aprovechar la función social del suelo para distribuir la riqueza de las ciudades. Por último, permitiendo incrementos en la densificación, favorece la construcción de ciudades más compactas y más eficientes.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Ayuntamiento de Zapopan. (2023). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-1 “Zapopan Centro Urbano”. Tomos I, II y III. Gaceta Municipal. Vol XXX No. 236.
- Iracheta C., Alfonso, López, Laura J & Soto A., Enrique. (2019). Suelo urbano en México: Retos y oportunidades para su administración y registro. Universidad Nacional Autónoma de México. Posgrado en Urbanismo.
- Ley de Ingresos del municipio de Zapopan, Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2023. No. 29109/LXIII/22 Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco para el ejercicio Fiscal 2023-200123.doc (live.com)



Grandes intervenciones urbanas

¿Qué son?

Las Grandes Intervenciones Urbanas o Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son proyectos a gran escala de reurbanización de iniciativa pública en el contexto de un mundo globalizado (Cuenya & Ziccardi, 2020). Se caracterizan por tener un gran impacto en la ciudad. Es común que integren el uso de instrumentos fiscales y de regulación y en algunos países se utiliza también el concepto de megaproyectos (Biderman, Sandroni y Smolka, 2006).

La definición de los megaproyectos se diferencia de los GPU en el sentido en que depende de una cuantificación monetaria o del tamaño físico de la operación (Cuenya & Ziccardi, 2020).

En este tipo de proyectos participan una gama amplia de actores que van desde las instituciones gubernamentales, empresas nacionales y transnacionales hasta organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales (Biderman, Sandroni y Smolka, 2006).

Este instrumento tiene la capacidad de afectar los precios del suelo y atraer construcciones nuevas (Biderman, Sandroni y Smolka, 2006). Al afectar la estructura central de las ciudades, se produce un gran aumento en la rentabilidad de los usos de suelo lo que le otorga al proyecto la capacidad de refuncionalización para cierto mercado. Algunos elementos de los GPU también generan aumentos en la valorización del suelo como las inversiones en infraestructura, cambios en los usos de suelo, cambios en las densidades y edificaciones de alto nivel. Esto se encuentra sujeto a las capacidades municipales para capturar esta valorización generada (Cuenya & Ziccardi, 2020).

Antecedentes

Los GPU surgen en Europa y algunas ciudades norteamericanas en el contexto de la reconstrucción de ciudades después de la Segunda Guerra Mundial. Tuvieron un auge entre la década de los 50 y los 70 y un posterior declive producto de fuertes controversias alrededor de los impactos que generan (Cuenya & Ziccardi, 2020).

En América Latina, los GPU tomaron relevancia desde finales del siglo XX ante la creciente popularidad de políticas económicas neoliberales en donde la globalización ha jugado un papel importante en la construcción de las ciudades. Los

procesos de descentralización y privatización contribuyeron a que los gobiernos locales comenzaron a gestionar en mayor medida su propio desarrollo y se convirtieron en promotores de atracción de capital e inversiones. Esto impulsó la presencia de GPU en la región (Cuenya & Ziccardi, 2020).

De manera general, los GPU han sido asociados con los cambios económicos a nivel global y con la competencia de las ciudades por atraer inversiones. Dentro de algunos casos documentados se encuentran el distrito de negocios La Défense en París, la renovación del área portuaria en Baltimore, Docklands en Londres, Faria Lima en Sao Paulo y Santa Fe en Ciudad de México (Cuenya & Ziccardi, 2020).

Esquema de funcionamiento

Para que un Gran Proyecto Urbano pueda implementarse, es necesaria una fuerte iniciativa pública que sea capaz de realizar los procesos de planeación, gestión de suelo, coordinación entre los diferentes actores, facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer inversiones para el financiamiento del proyecto.

La **planificación estratégica** ha tenido efectos positivos en los GPU en la gestión del suelo. Las grandes intervenciones urbanas deben estar alineadas a las estrategias que van construyendo la ciudad como puede ser una ciudad compacta o corredores urbanos para la articulación espacial (Lungu, 2011).

La **gestión del suelo** en los GPU está condicionada por la escala y la complejidad del proyecto y de la ciudad en donde se desarrolla. En algunos casos el proyecto se inserta en un espacio vacío o sin utilizar y, en otros, en el tejido urbano que ya se encuentra edificado y poblado, lo que implica restricciones diferentes. Un ejemplo claro de la dimensión y complejidad de la gestión del suelo de este tipo de proyectos son los que se desarrollan en el ámbito metropolitano. Existen otros proyectos que se componen por un conjunto de intervenciones pequeñas en distintas partes de la ciudad que se coordinan en torno a un mismo objetivo de mayor impacto y por ello son también considerados GPU. Estos tienen otros efectos en el mercado y la valorización del suelo (Lungu, 2011).

La intervención de una **diversidad de actores**, multinacionales, nacionales y locales presenta una dinámica compleja para las negociaciones de los GPU. Aunque presenta dificultades, tiene el potencial para coordinar sus intereses en

torno al desarrollo de la ciudad en su conjunto. En los modelos de planeación tradicionales, el gobierno juega un papel predominante, pero esto ha sido poco a poco desplazado por modelos más descentralizados en donde existe más participación de las colectividades locales y organizaciones ciudadanas. La participación social es fundamental para la aceptación de los proyectos y facilitar su ejecución. Algunas consideraciones alrededor de la descentralización son: Se deben implementar mecanismos para establecer acuerdos y consensos, se debe evitar la atomización de responsabilidades y los actores sociales y privados no deben sustituir al sector público en la conducción del proyecto. Cabe mencionar que los GPU de carácter metropolitano requieren de un mayor esfuerzo para gestionar las dinámicas entre los actores en el marco de la planeación (Lungo, 2011).

En los modelos más tradicionales el mayor peso del financiamiento de un GPU recae en el sector público que muchas veces resulta en endeudamientos de los gobiernos y depende fuertemente de las capacidades recaudatorias del Estado. La tendencia actual de este tipo de proyectos es un **financiamiento conjunto** por parte de inversiones privadas, nacionales y extranjeras. La implementación de instrumentos de financiamiento urbano como los que capturan la valorización del suelo resulta fundamental por la importancia del papel de la tierra como recurso económico y de soporte para las intervenciones urbanas. Las asociaciones-público privadas (APP) resultan también útiles para impulsar los proyectos ya que implican compartir los riesgos asociados a la intervención (Lungo, 2011).

Impactos de los GPU

Uno de los aspectos más controversiales de los GPU son los altos impactos que tienen, tanto favorables como desfavorables, en materia social, económica, ambiental, cultural y urbanística. Estos proyectos tienen la capacidad de incentivar grandes inversiones en las ciudades que incrementen su competitividad pero también pueden generar fragmentación si no se articulan con una visión integral del desarrollo de la ciudad. En la estructura social urbana, por un lado, los GPU proveen de infraestructura que tiene el potencial de mejorar las condiciones de vida de un sector de la población. En contraste, se les asocian consecuencias que generan procesos de gentrificación, en donde se desplaza a la población originaria, que refuerzan la segregación socioespacial y aumentan la desigualdad estructural que caracteriza a muchas ciudades Latinoamericanas. En algunos proyectos, dada su naturaleza,

se les atribuyen impactos negativos en el medio ambiente mientras que en otros se produce el saneamiento de áreas deterioradas. Por su parte, la valorización del suelo que generan estas intervenciones puede representar un impacto positivo si se cuenta con los mecanismos para su captura y posterior inversión en beneficio de la ciudad y un impacto negativo si esta solo es captada individualmente (Cuenya & Ziccardi, 2020; Lungo, 2011).



Caso: Santa Fe en Ciudad de México

El caso de Santa Fe en Ciudad de México es uno de los más emblemáticos en América Latina ya que se refuncionalizó una zona degradada para crear una nueva centralidad urbana que actualmente es una de las zonas de mayor plusvalía de la ciudad. Desde la década de los 80, esta zona se ha caracterizado por albergar capital financiero ya que es sede de grandes corporaciones multinacionales, universidades y hospitales privados y vivienda para población de ingresos altos (Cuenya & Ziccardi, 2020).

El GPU Santa Fé surge en el contexto mexicano de la crisis urbana posterior a los sismos de 1985 y una tendencia mundial hacia los procesos de globalización. Este proyecto fue el primero de su clase y respondía a las políticas neoliberales adoptadas por el gobierno. El proyecto se ubicó en un territorio rural ocupado por algunos pueblos prehispánicos como Santa Fé de los Naturales, de donde el proyecto obtuvo su nombre. Dentro de las actividades que se identificaron en la zona fueron el procesamiento de desechos sólidos, agricultura, minería y la producción de pólvora por lo que se consideraba un área deteriorada (Cuenya & Ziccardi, 2020; Valenzuela, 2007).

Imagen. Distrito Santa Fe



Fuente: Santa Fe (2022). Creative Commons File:Mexico City - Santa Fe District.jpg - Wikimedia Commons

El GPU Santa Fe inició a finales de los 80 y contemplaba ser un desarrollo urbano moderno con proyectos como universidades y bancos en el poniente de la ciudad. Contempló 931.64 hectáreas en las alcaldías Álvaro Obregón y Cuajimalpa. La adquisición de los terrenos se inició desde principio de los 80 hasta que se conformó un predio continuo de 850 hectáreas colindantes con zonas populares y zonas de altos ingresos. Además, es una zona de transición hacia un área forestal denominada como suelo de conservación (Cuenya & Ziccardi, 2020; Valenzuela, 2007).

Los diferentes actores involucrados representaron, desde las instancias gubernamentales, empresarios e inversionistas, propietarios y organizaciones sociales. En primera instancia el Gobierno del Distrito Federal fue el principal promotor y la empresa SERVIMET¹ fungió como agente inmobiliario. Un hito importante de resaltar fue la presencia de movimientos sociales de resistencia que se opusieron a las reubicaciones de los habitantes originarios para la liberación de predios para el proyecto. Por otra parte, en 1994 surge la Asociación de Colonos Zedec compuesta por empresas nacionales y trasnacionales incentivadas para localizar sus sedes en la zona de Santa Fe entre los que destacan Hewlett Packard, Bimbo, Banca Serón y la Universidad Iberoamericana, entre otros (Cuenya & Ziccardi, 2020).

En el plan maestro se contempló la distribución de los usos de suelo como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla. Usos de suelo en el plan maestro del GPU Santa Fe

Destino	Héctareas
Áreas verdes de preservación ecológica	215
Vivienda de todos los niveles	170
Zonas comerciales	32
Parques corporativos	80
Servicios educativos	32
Centro de Ciudad	16
Vialidades y equipamiento urbanos	298

Fuente: (Valenzuela, 2007)

Se establecieron criterios de venta como licitaciones públicas para predios únicos, la no utilización de recursos crediticios, preferencia en desarrollos comerciales a los promotores que atendieran a los criterios inmobiliarios, aceptación de criterios de diseño establecidos, entre otros.

En el marco legal del entonces Distrito Federal, se consideraban ya la zonificación secundaria en los Planes Parciales, tablas para los distintos usos de suelo y se incorporaron las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC). Este instrumento, que se utilizó posteriormente en otros megaproyectos, se compone de programas detallados que permiten una administración del suelo a niveles muy específicos con aplicaciones flexibles. Los mecanismos de apropiación de suelo utilizados fueron la adquisición a cambio de explotación del material

¹ Servicios Metropolitanos (SERVIMET): Empresa inmobiliaria de carácter público-privado.

pétreo que se producía en los terrenos, la expropiación, la negociación entre particulares (Valenzuela, 2007).

Desde sus inicios, el proyecto planteó un esquema de autofinanciamiento que evitara una dependencia en los recursos municipales. Otra fuente fueron los recursos del sector privado. Los recursos ejercidos por SERVIMET permitieron gestionar programas de obra pública como Locatel y el Papalote Museo del Niño y la remodelación del Auditorio Nacional. Uno de los mecanismos de financiamiento que utilizó el proyecto fue el polígono de mejoramiento empresarial o Business Improvement District (BID) en donde se cobra un porcentaje extra sobre el predial que es devuelto a la población contribuyente por medio de obras de mejoramiento urbano utilizando la figura del fideicomiso. En el caso de Santa Fe, se utilizó para financiar seguridad privada, iluminación, control del ambulante, limpieza de vialidades, arreglo de banquetas, entre otros. Los vecinos se encargan de administrar el fideicomiso mientras que el Gobierno local tiene la función supervisora (Valenzuela, 2007).

Algunos resultados del GPU Santa Fe fue la transformación económica de la zona en donde se instalaron empresas, tiendas y restaurantes de talla internacional. En la década comprendida entre el 2000 y el 2010, la población de Santa Fe se duplicó. La vivienda desarrollada posteriormente en la zona muestra un proceso de migración de población con ingresos altos ya que está clasificada como residencial plus y cuentan con áreas comunes equipadas con elementos como alberca, gimnasios, clubes de golf, etc.

Por otro lado, desde el inicio del proyecto, existieron conflictos debido al desplazamiento de habitantes originarios de la zona para la liberación de los predios donde 300 familias fueron reubicadas bajo el argumento de liberación de predios y para permitir los trabajos de urbanización (Cuenya & Ziccardi, 2020; Valenzuela, 2007).

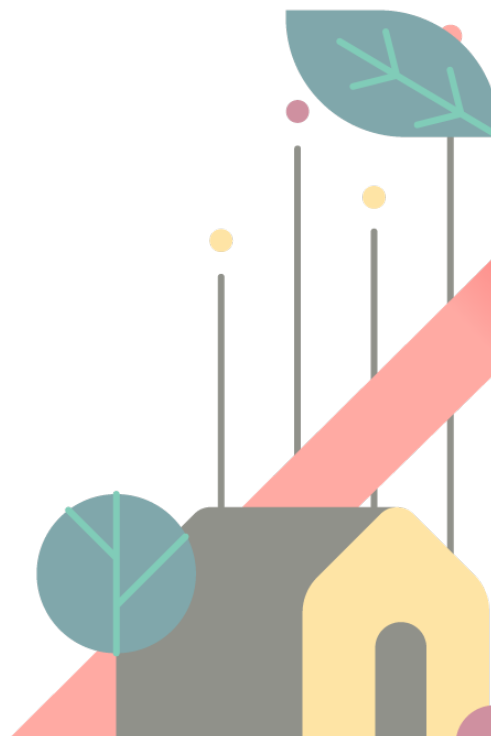
Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Cuenya, B., Ziccardi, A. (cords.). (2020). Grandes Proyectos Urbanos Conceptos clave y casos de estudio. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valenzuela, Alfonso. (2007). SANTA FE (México): Megaproyectos para una ciudad dividida. Cuadernos Geográficos, 40 (2007-1), 53-66.



Conclusiones o Claves para el éxito de los GPU

Los GPU son instrumentos, que se pueden presentar en una diversidad de proyectos, que requieren una serie de consideraciones para su implementación debido a su complejidad y gran escala. Deben estar fuertemente ligados con la planeación bajo una visión integral de la ciudad. Una fuerte base legal que sustente los instrumentos de captura de la valorización del suelo que están insertos en el GPU, así como las capacidades municipales para ejecutar cada instrumento es clave para su implementación. De manera similar, la presencia de un marco legal flexible para los GPU a nivel nacional y trasnacional para enfrentar los retos del mundo globalizado. Además, es un instrumento que permite la coordinación de diversos actores de múltiples sectores lo que enriquece las experiencias. Las tendencias actuales apuntan a considerar diversas fuentes e instrumentos para el financiamiento que se traduzcan en beneficios para la sociedad y contribuyan al desarrollo de las ciudades. Como lo han mostrado las experiencias alrededor del mundo, son instrumentos controvertidos por sus impactos así que es importante una gestión de riesgos desde los procesos de planeación e incluir procesos participativos en donde los actores sociales se involucren en las diferentes etapas de los proyectos.



Resumen

2.1 Instrumentos de carácter fiscal

- Los instrumentos fiscales son una forma de control del crecimiento urbano y son útiles para articular la política territorial y las finanzas urbanas.
- El predial es un impuesto local, directo, obligatorio y periódico a un bien inmueble con la finalidad de aportar los recursos para la prestación de servicios públicos municipales.
 - El predial es una de las fuentes principales de ingresos municipales propios y uno de los impuestos más importantes en México.
 - Algunos de los factores que influyen en los niveles de recaudación son el nivel de descentralización y autonomía financiera del municipio, la capacidad de pago de la población, las capacidades técnicas del municipio y la efectividad de los gobiernos de proveer infraestructura y servicios.
- La Contribución de Mejoras es la aportación que realiza la persona propietaria (o un conjunto de propietarios) de un predio para financiar la construcción de una obra pública que aumenta el valor de su propiedad.
 - La Contribución de Mejoras está directamente ligada al beneficio que el propietario obtiene del actual público por lo que los montos asignados a los propietarios beneficiados en la Contribución de Mejoras se calculan con base al beneficio de la obra y a la capacidad de pago
 - Algunas de las claves para el éxito de la implementación de la Contribución de Mejoras es garantizar que exista una voluntad política para implementar el instrumento, la presencia de un sustento jurídico robusto en las leyes, un buen diseño del instrumento, la participación ciudadana y la transparencia.

2.2 Instrumentos de financiamiento por distribución de suelo

- La distribución de suelo puede tener un impacto considerable en la valorización del suelo y por ello tiene el potencial de financiar la ciudad.
- La zonificación o zoning permite regular el uso de suelo para capturar parte de la valorización y fortalecer la planeación urbana.
 - Una flexibilidad en la zonificación permite implementar procedimientos que den respuesta a situaciones imprevistas o que se plantearon mal inicialmente.
 - Algunas de las técnicas de zonificación flexible son: zonas especiales, zonificación flotante, zonificación condicional, zonificación sobrepuesta, polígonos de acción inmediata, zonas especiales de interés social y permisos especiales.

- El derecho de preferencia es un instrumento que facilita al poder público la adquisición de suelo, que sea objeto de venta, para llevar a cabo algún proyecto prioritario.
- El reagrupamiento parcelario es un instrumento de gestión del suelo que se basa en la reconfiguración de parcelas individuales con diferentes dueños para desarrollar su unificación y relotificación de una manera óptima proveyendo suelo para uso público y para financiar el proyecto.
- Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) son instrumentos donde se hace una planeación detallada para el desarrollo de zonas particulares y que conjugan la planeación urbana, la gestión de suelo y la financiación.

2.3 Otros mecanismos de captura de la valorización del suelo

- La transferencia de derechos de desarrollo es un instrumento que se basa en incentivar que los propietarios de bienes inmuebles que no pueden desarrollarse por alguna restricción (zonas o áreas emisoras), transfieran sus derechos de desarrollo o edificabilidad a otros con una mayor demanda de desarrollo (zonas o áreas receptoras).
 - Dentro los objetivos de las transferencias de derechos de desarrollo se encuentran salvaguardar el suelo protegido por su valor patrimonial y generar recursos para el financiamiento del desarrollo urbano.
 - La transferencia de derechos de desarrollo puede ser dentro de la misma zona o hacia zonas receptoras diferentes de las emisoras.
- La venta de derechos de desarrollo es un instrumento en donde los propietarios de un bien inmueble realizan un pago a cambio del derecho a construir por encima del coeficiente de utilización de suelo básico.
- Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son proyectos a gran escala de reurbanización de iniciativa pública que transforman espacios de la ciudad en nuevas centralidades en el contexto de un mundo globalizado.
 - Para que un GPU pueda implementarse, es necesaria una fuerte iniciativa pública que sea capaz de realizar los procesos de planeación, gestión de suelo, coordinación entre los diferentes actores, facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer inversiones para el financiamiento del proyecto.
 - Los GPU tienen altos impactos que tienen, tanto favorables como desfavorables, en materia social, económica, ambiental, cultural y urbanística.

Bibliografía

- Arcia, Diego A., Pinilla, Juan F., Rojas, María J., Herrera Montes, S., Romero Lopez, Tania. (2022). Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: I caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, México. Banco Interamericano de Desarrollo BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Instrumentos-de-gestion-del-suelo-para-el-desarrollo-urbano-el-caso-del-reagrupamiento-parcelario-en-el-area-metropolitana-de-Guadalajara-Mexico.pdf>
- Azuela, A. (2020). Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya. Documento en revisión. ONU Hábitat.
- Biderman, Ciro, Sandroni, Paulo y Smolka, Martim O. (2006). Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo. En Smolka, M. y Mullahy, L. Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy
- Blanco, A. G., Fretes Cibilis, V., & Muñoz M., A. F. (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Blanco, A. G., Moreno M., N., Vetter, D. M., & Vetter, M. F. (2016b). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Borrero Ochoa, Ó. A., & Rojas Ruiz, J. K. (2020). Contribución de mejoras en América Latina: experiencias, desafíos y oportunidades. Lincoln Institute of Land Policy.
- Carrera H., Ady P. (2022). El catastro multifinilar: Herramienta para el fortalecimiento de la gestión municipal en el Estado de México. Instituto Hacendario del Estado de México. Gobierno del Estado de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (n.d.). Cámara de Diputados. Retrieved September 19, 2023, from <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cuenya, B., Ziccardi, A. (cords.). (2020). Grandes Proyectos Urbanos Conceptos clave y casos de estudio. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Donado, H. (2019). "Instrumentos de gestión de suelo: una estrategia para financiar el desarrollo urbano". En World Resources Institute. Consultado el 3 de noviembre de 2024 en: <https://es.wri.org/insights/instrumentos-de-gestion-de-suelo-una-estrategia-para-financiar-el-desarrollo-urbano>
- Faludi, A. (1987) A Decision-centered View of Environmental Planning. Oxford: Pergamon Press.
- Forman, B., Norris, M. y Plass, L. (2023) Reshaping the City: Zoning for a More Equitable, Resilient, and Sustainable Future. Washington, DC: Urban Land Institute. Disponible en: https://knowledge.uli.org/-/media/files/research-reports/2023/uli_report_resapingthecity_fin.
- Furtado, F. y Acosta, C. (2012). "Instrumentos para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano: Brasil y Colombia en un abordaje jurídico-urbanístico comparado". 12a Conferencia Internacional da Lares. Brasil. Consultado el 5 de noviembre de 2023 en: https://lares.architecture.net/system/files/LARES_2012_677-897-2-RV.pdf
- García G., Javier I. (2016). Evolución y balance de los planes parciales en Medellín 1999-2016. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Magíster en Estudios Urbano-Regionales
- Gobierno de la Ciudad de México. (n.d.). Código Fiscal de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_5.pdf
- Hobbs, Jason A., Van Doorn, Stephanie. (2023). ¿Cuáles son los beneficios de las Transferencias de Derechos de Desarrollo?. blog de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) del Banco Interamericano de Desarrollo BID. [https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/beneficios-transferencias-derechos-desarrollo/#:~:text=La%20TDD%20es%20una%20herramienta,zonas%20deseadas%20\(zonas%20receptoras\)](https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/beneficios-transferencias-derechos-desarrollo/#:~:text=La%20TDD%20es%20una%20herramienta,zonas%20deseadas%20(zonas%20receptoras))
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2022). Presentación - Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Inegi. Retrieved September 19, 2023, from <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. (1995). Administración del Impuesto Predial. Indetec. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/202_Administracion_Impuesto_Predial.pdf
- Janssen-Jansen, Leonie; Marjolein Spaans y Menno van der Veen, (2008). "Non financial compen "Non fi - sation in international comparative research", en Janssen-Jansen, Leonie, et al. [eds] New instruments in spatial planning. An international perspective on non financial compensation. Amsterdam: IOS Press, pp. 1-15.
- Kamiya, M., & Zhang, L.-Y. (Eds.). (2017). Finance for City Leaders Handbook: Improving Municipal Finance to Deliver Better Services. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).

- Kunz Bolaños, I., & González Herrera, G. (2022). Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad: Manual para su Gestión (Banco Interamericano de Desarrollo & Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano (SEDATU), Eds.).
- Kunz, I. y Eibenschutz, H. (2001). "Algunos instrumentos fiscales para reforzar las políticas de suelo". Estudios demográficos y urbanos, 16 (1), pp. 85-108.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2021). LGAHOTDU. Diario Oficial de la Federación.
- López-Ghio, Ramiro, Salazar Echavarría, Carlos y Schloeter, Luis. (eds.) (2020). Tax Increment Financing for urban projects: An alternative to fund infrastructure in Latin American cities? The case of Medellín's Carrera 80 Tram Project. Inter-American Development Bank [IBD].
- Lungo, M. (2002) Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas. En Perspectivas urbanas
- Lungo, Mario. (2011). América Latina, países pequeños de grandes ciudades. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI). Textos Urbanos Vol X. pp. 93-140
- Maldonado C., M., Pinilla P., J., Rodríguez V., J. & Valencia D., N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, Colombia
- Muñoz, D, y Tasan, T. (2010) "Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands". European Planning Studies 18 (7).
- ONU-Habitat. (2023). Asistencia técnica con el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial del Estado de Yucatán en Materia de Legislación Urbana. Estado de Yucatán.
- Pardo Vélez, C., Paz Flores, L. y Ramos Campos, Q. (2015). Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte. Cuauhtémoc, Mexico: ITDP México
- Pérez, D. (2020) "Instrumentos de compensación no financiera para la política de desarrollo urbano incluyente en México", en Eibenschutz, R. y Carrillo, L. (coords.) Repensar la Metrópoli III. Tomo I. Planeación y gestión. Pp. 381-390. Ciudad de México. ANUIES y UAM.
- Pérez Torres, D. (2021). Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento sobre el instrumento. In Intentos recientes de aplicación de contribuciones de mejoras en la Ciudad de México: el caso del proyecto Masaryk [Webinar]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/courses-events/courses/2021-10-serie-webinarios-contribucion-valorizacion-colombia-america-latina>
- Perló, M. y Zamorano, L. 2001. "¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?" en Smolka, M., & Furtado, F. (eds.) Recuperación de plusvalías en América Latina. Eurelibros, pp. 149-172.
- Presidencia de la República y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). Recaudación Local. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Recaudacion-Local>
- Prud'homme, Rémy. (1976). "La dirección del crecimiento urbano por la acción sobre los precios", El análisis interdisciplinario del crecimiento urbano. Nuevo Urbanismo, núm. 19, pp. 323-341.
- RAE Real Academia de la Lengua Española. (2022). predial. Diccionario de la lengua española. Retrieved 08 12, 2023, from <https://dle.rae.es/predial>
- SEDATU (2022) Lineamientos Simplificados. Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) Edición 2022. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622571/Gui_a_de_Implementacio_n_.pdf
- Schulze, A. y Webb, B. (2020). "Planning through zoning". Research Paper. Royal Town Planning Institute. disponible en: https://www.rtpi.org.uk/media/6351/rtpi-planning-through-zoning_ptwwn.pdf
- Smolka, M. O., & Furtado, F. (Eds.). (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Smolka, Martim O.. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf
- Tella, Guillermo. (2009), Buenos Aires: Albores de una ciudad moderna. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- Unda, M., & Jaimes, M. (2015). La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 60(225), 47-78. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000300047&Ing=es&tlng=es
- Unda, M. (2017). Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mu1sp.pdf
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2016 An electronic version of this publication is available for download from the UN-Habitat website at www.unhabitat.org
- Van der Krabben, E., P. Tiwari, and J. Shukla. (2020). Land Use Management Strategies for Equitable

Infrastructure and Urban Development: Overview of Strategies and Tools. ADBI Working Paper 1191. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Disponible en: <https://www.adb.org/publications/land-use-management-strategies-equitable-infrastructureurban-development>

- Vejarano, María Clara. (2007). Movilización social de la valorización de la tierra: casos Latinoamericanos. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/movilizacion-social-valorizacion-tierra-full.pdf>
- Zevenbergen, J., Ferlan, M. and Mattasson, H. (2007) "Pre-emption rights compared." In Real Property Transactions: Procedures, Transaction Costs and Models, edited by J. Zevenbergen, A. Frank and E. Stubkjaar, pp. 261–288. Amsterdam: IOS Press.

M02



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

INSUS
INSTITUTO NACIONAL
DEL SUELO SUSTENTABLE