



PROCURADURÍA AMBIENTAL  
Y DEL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL DEL D.F.

---



# **ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DISTRITO FEDERAL**

## **Entrega Final**

**Recopilación y análisis legal e institucional**

**Matriz de concentración de datos**

**Propuestas y estrategias para el fortalecimiento institucional**

**Septiembre 2012**

**Grupo de Consultoría Corporativa S.C.**

## Tabla de Contenido

<b>TABLA DE CONTENIDO.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Recopilación y análisis legal e institucional.....</b>	<b>5</b>
1.1. Antecedentes y disposiciones federales aplicables .....	5
1.2. Análisis de derecho comparado.....	18
1.3. Análisis comparado en materia de instrumentos de planeación .....	97
1.4. Marco Normativo Distrito Federal .....	111
<b>2. Cuadros de análisis y matriz de concentración de datos .....</b>	<b>121</b>
2.1. Análisis sobre regulaciones jurídicas .....	121
2.2. Evaluación de la normatividad local.....	153
<b>3. Propuestas para el fortalecimiento de los instrumentos de planeación urbana del Distrito Federal .....</b>	<b>156</b>
3.1. Asegurar que los instrumentos gubernamentales de financiamiento, gasto e inversión sean congruentes. ....	157
3.2. Cambiar el arreglo institucional en los procesos de aprobación y modificación de planes (y usos del suelo). ...	157
3.3. Administración de las autorizaciones y licencias. ....	157
3.4. Promover el aprovechamiento urbano en el Distrito Federal. ....	158
3.5. Armonizar las políticas fiscales con las urbanas.....	158
3.6. Mejoramiento de las colonias y vivienda populares. ....	158
3.7. Revitalización de áreas con potencial de redensificación mediante la redistribución de la renta inmobiliaria. ...	160
3.8. Instrumentos para el mejoramiento y la revitalización urbana. ....	162
3.9. Instrumentos de planeación urbana.....	163
3.10. Designación de áreas de actuación. ....	164
3.11. Instrumentos de gestión urbana .....	167
3.12. Captura de plusvalías.....	169
3.13. Asociación pública-privada.....	171
3.14. Agencias promotoras y coordinadoras .....	173
3.15. Suspensión cautelar de permisos y licencias.....	175

- 3.16. Acciones estratégicas y reformas legales y administrativas .....176
- 3.17. Entorno normativo y de gobernabilidad .....177
- 3.18. Normatividad urbana .....178
- 3.19. Coordinación metropolitana.....181
- 3.20. Participación ciudadana .....184
- 3.21. Equidad .....186
- 3.22. Calidad de vida.....188
- 3.23. Espacio público .....190
- 3.24. Competitividad.....191
- 3.25. Sustentabilidad .....193
- 3.26. Normatividad urbana y gobernabilidad .....195
- 3.27. Hacia un nuevo y democrático orden urbano .....196
- 3.28. La ciudad compacta .....197
- 3.29. Uso colectivo del espacio público.....198
- 3.30. Creación de condiciones urbanas para la competitividad .....199
- 3.31. Rescate de la dimensión ambiental en la ciudad .....200
- 3.32. Gestión urbana eficiente y gobernabilidad democrática .....202
  
- 4. Estrategias para el fortalecimiento de los instrumentos de planeación urbana del Distrito Federal.....204**
  
- BIBLIOGRAFÍA .....224**

## **Introducción**

El presente documento constituye la entrega final del proyecto denominado ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DISTRITO FEDERAL, encomendado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal a la empresa Grupo de Consultoría Corporativa, S.C. (CONSULTCORP).

El documento está integrado por tres apartados. El primer apartado corresponde a la recopilación y análisis de la legislación y de las instituciones relacionadas, en el cual se identifica el marco legislativo y reglamentario que, a nivel federal y local, en el ámbito del Distrito Federal, regula la integración y funcionamiento de los instrumentos de planeación urbana.

Además de las disposiciones federales y locales vigentes, se recopilan y analizan aquellas experiencias internacionales que puedan servir de ejemplo de buenas prácticas en materia de planeación urbana.

En segundo término se integra una matriz de concentración de datos, la cual concentra el análisis de los instrumentos de planeación urbana vigentes en el Distrito Federal, para conocer su composición y detectar las contradicciones, sobrerregulaciones, desfases y fallas en el diseño del sistema de planeación.

Finalmente, el tercer apartado desarrolla las propuestas específicas relativos al diseño de la propuesta de fortalecimiento institucional de la planeación urbana del Distrito Federal.

## **1. Recopilación y análisis legal e institucional**

En este apartado se identifica el marco legislativo y reglamentario que, a nivel federal y local, en el ámbito del Distrito Federal, regula la integración y funcionamiento de los instrumentos de planeación urbana, adicionalmente se recopilan y analizan diversas experiencias internacionales que puedan servir de ejemplo de buenas prácticas en materia de planeación urbana, a efecto de considerarlas en el planteamiento de propuestas de fortalecimiento institucional.

### **1.1. Antecedentes y disposiciones federales aplicables**

Las normas e instrumentos y, en particular, las políticas públicas en materia de planeación urbana tienen diversos antecedentes en nuestra legislación y en las prácticas públicas.

En materia de legislación del desarrollo urbano, antes de 1976, en casi todos los Estados de la República Mexicana existían ordenamientos jurídicos que parcial y fragmentariamente regulaban algunos aspectos del urbanismo, tales como las leyes de planificación, de fraccionamientos y de cooperación para obras y servicios públicos, así como los reglamentos de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales estaban encaminadas a regular, primordialmente, aspectos de seguridad, servicio y comodidad de las construcciones, pero no de la planeación del desarrollo urbano.

Existieron también diversas acciones en materia de habilitación e incorporación de suelo a las ciudades, particularmente desarrolladas por organismos y entidades paraestatales, las más de las veces orientadas a satisfacer las necesidades de vivienda de sus trabajadores y, en algunos casos, la ejecución puntual de algunos proyectos urbanísticos y arquitectónicos. Durante los años cuarenta y hasta casi finales de los ochenta el Gobierno Federal contó y desarrollo una numerosa y dilatada organización paraestatal como parte de la Administración Pública Federal. Diversos mecanismos administrativos, así como organismos, entidades y fideicomisos se ocuparon, sin una visión sistemática y unificada, de trabajar directa e indirectamente diversos elementos relacionados con las políticas de suelo y reservas territoriales.

La creciente y compleja problemática de los asentamientos humanos y la carencia de normas jurídicas específicas al desarrollo urbano en la gran mayoría de las entidades federativas no propiciaba la unidad y eficacia normativa de la planeación urbana ni la coordinación en las acciones e inversiones públicas que en la materia ejecutaban los tres niveles de gobierno, por lo que se planteó la necesidad de legislar las disposiciones y principios básicos para la planeación y

regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia, tienen los tres niveles Gobiernos.

Esta política de asentamientos humanos partió de las modificaciones de 1976 a la Constitución General de la República.

Las modificaciones de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales.

El desarrollo urbano desde la perspectiva jurídica tiene diversas fuentes de regulación. Estas van desde la consideración de que el territorio es un elemento fundamental de estructuración del Estado Mexicano, espacio físico donde se ejerce la soberanía nacional; hasta los fundamentos de rectoría del Estado y su acción empresarial.

Con las reformas de 1976 a la Constitución Política a sus Artículos 27, 73 y 115 se dieron en México las bases para articular y sistematizar las regulaciones al desarrollo urbano y la propiedad urbana que de modo incipiente se venían gestando desde años atrás, como ya hemos mencionado.

El Artículo 27 Constitucional define los principios e instituciones básicas que regulan la propiedad y sus procesos de apropiación, aprovechamiento y conservación.

Nuestro sistema jurídico reconoce que el Estado crea o transmite la propiedad sobre la tierra y le asigna una función social a su apropiación y aprovechamiento.

En la reforma al Artículo 27 que comentamos, se facultó al Estado Mexicano para tener "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

Con lo anterior, la Constitución confirió a la comunidad nacional, la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se estableció en el nivel constitucional el derecho público y la

responsabilidad política que tiene el Estado Mexicano para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Por otra parte, la exposición de motivos de las modificaciones constitucionales de 1976, señalaba que, "la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica de regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al Federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas sería posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".

Consecuente con estas ideas, la reforma al artículo 73, en su Fracción XXIX-C, facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, al que ya hemos aludido.

Por su parte, la reforma que sufrió el Artículo 115, fue con la intención de regular la participación de los Municipios en la materia y regular el fenómeno de conurbación. Este fenómeno se da cuando dos o más centros de población, de una o más entidades federativas, presentan una continuidad geográfica, para lo cual se requiere un sistema de planeación que involucre a los tres niveles de gobierno.

### **La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976**

Por las razones de orden constitucional antes expuestas, y con fundamento en los Artículo 27, 73 y 115 de la Constitución Federal; la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, señaló por objeto: "establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En su versión original la mencionada Ley, constó de 47 Artículos y se encontró dividida en cuatro capítulos, intitulados de la siguiente manera: "Disposiciones Generales (arts. 1o a 7o); De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades (arts. 8o a 17); De las Conurbaciones (arts. 18 a 27); y de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población (arts. 28 a 47).

El Artículo 3 de la Ley que comentamos, señaló que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante: el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano; la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándose en el marco del desarrollo nacional, la adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional; la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso; el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de referencia, estableció un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: *"el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en los ámbitos internos de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución será prevista en la legislación local de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional"*.

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley General de Asentamientos Humanos, con apoyo en los principios constitucionales, estableció que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los diversos planes de desarrollo urbano aprobados;



las autoridades que se señalen en las leyes locales, expedirán las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Por último, en sus artículos 48 a 59, bajo el Capítulo IV, denominado “*De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda*” dispuso una serie de normas dirigidas al establecimiento y operación del sistema de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para establecer algunos principios en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

### **Las Leyes de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de los Estados**

La Ley General introdujo en nuestro lenguaje legal tres instituciones fundamentales: el régimen de concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el fenómeno urbano; un sistema de planes de desarrollo urbano que orientan y a los cuales se ajustan las acciones de fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población; y por último, derivado de estos planes, un régimen de regulación a la propiedad, es decir, una serie de limitantes y modalidades al uso, disfrute y disposición de la propiedad urbana, consecuentes con los propósitos de planeación urbana.

Para establecer el régimen de concurrencia y coordinación aludido, se ordenaba como contenido fundamental de la Ley General, el que las legislaturas de los Estados expedieran sus respectivas leyes locales en la materia, con arreglo a los contenidos y principios que la misma apuntaba.

En este sentido, las Legislaturas de los Estados expedieron a partir de 1977 sus respectivas leyes de Desarrollo Urbano y/o Asentamientos Humanos. En general, estas leyes señalaron las normas para ordenar y regular la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en sus respectivos estados y establecer las normas para regular el aprovechamiento de la propiedad en los centros de población, mediante la determinación de los usos, destinos, reservas y provisiones de áreas y predios.

Dichas leyes fijaban una serie de atribuciones y competencias a favor del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos: a los primeros el aprobar los diversos planes de desarrollo urbano y expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas (excepto Estado de México y Jalisco) y a los Ayuntamientos se asignaban funciones promotoras y propositivas.

Estas leyes de Desarrollo Urbano, señalaban también, un amplio catálogo de planes de desarrollo, conforme a los cuales se ajustarían las acciones urbanas; Nacional, Estatal, Municipal, de Zonas Conurbadas, Interestatales e Intermunicipales, Regionales, Subregionales, de Centros de Población, Parciales y Sectoriales.

Esta distribución de competencias y este sistema de planes de desarrollo, serán transformados radicalmente con las Reformas Constitucionales de 1982, que más adelante mencionaremos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976 estableció las bases organizativas de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, disponiendo el agrupamiento por sectores de las diferentes entidades públicas.

En el nivel Federal, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asignándose, entre otras atribuciones: las de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; y formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

Asimismo, en 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo fundamental fue actuar como instrumento de coordinación, comunicación y colaboración, de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que concurran a ella, a efecto de que la política de asentamientos humanos fuera compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal, así como para promover la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Por último, es importante señalar que en los niveles estatales y municipales, las administraciones públicas locales han fortalecido su organización administrativa a partir de la promulgación de sus leyes de desarrollo urbano. Para tales efectos, se han establecido, entre otras entidades públicas, Secretarías y/o Direcciones Generales de Planeación y Urbanización, Comisiones Consultivas de Planeación Urbana, Comités Municipales de Desarrollo Urbano, Consejos de Colaboración Municipal para Obras y Servicios Públicos y Juntas de Vecinos.

### **Las Reformas Constitucionales de 1982 a los Artículos 25, 26, 28, 73 y 115**

En 1982, se promovieron y aprobaron, por el Constituyente Permanente, una serie de reformas constitucionales a los artículos aludidos.

De modo general, con estas reformas se estableció la responsabilidad del Estado Mexicano de asumir y conducir la rectoría del desarrollo, se fijaron las bases para un sistema de planeación democrática reconociendo la participación activa de los sectores público, social y privado, reservaron una serie de áreas de acción estratégica de poder público y particularmente, se redefinieron las competencias de los Ayuntamientos, en las materias hacendaria, urbana, de servicios y otras.

El artículo 115 Constitucional señaló específicamente que corresponderían a los Ayuntamientos, entre otros, los siguientes asuntos: tener a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinaran.

Se permitió que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan (de singular importancia para las zonas conurbadas).

Se establecieron los elementos para fortalecer las haciendas municipales, permitiéndoles su libre administración.

Particularmente, en materia de suelo urbano, se facultó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, se les atribuyó la facultad de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Por otra parte, también como consecuencia de las modificaciones a los artículos 25 y 26 Constitucionales promovidas en 1982, se aprobó la Ley de Planeación, de carácter Federal, que tuvo como objetivo el establecer las normas y principios básicos del sistema nacional de planeación del desarrollo, así como las normas para la coordinación intergubernamental y concertación con los sectores social y privado.

### **Las Reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1983.**

Con esta transformación de los marcos de competencia, ante la necesidad de simplificar y actualizar las normas jurídicas en la materia y guardada la debida congruencia con la Ley de Planeación, se promovieron y aprobaron, en diciembre de 1983, diversas modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos. Estas reformas consistieron fundamentalmente en cuatro aspectos.

En coherencia con las reformas constitucionales apuntadas, se modificó la competencia de los Ayuntamientos en la materia urbana; se establecen como facultades de los mismos importantes atribuciones que antes se reservaban los gobiernos estatales, como son las de aprobar los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, administrar la zonificación, prever las inversiones, otorgar o negar las licencias de construcción y las de subdivisión y fusión de terrenos, participar en la creación de reservas territoriales y en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, entre otras.

Se modificó el sistema de planes anterior, cambiando la denominación de planes por el de programas, atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, que reserva expresa y exclusivamente la categoría de "Plan" al Nacional de Desarrollo y se focaliza como unidad básica de la planeación urbana a los centros de población y no, como anteriormente se expresaba, en reconocimiento al fenómeno político jurisdiccional.

Se reformó el Capítulo IV de la Ley, relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, para precisar los contenidos y alcances de los programas de desarrollo urbano; de las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento; y de las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios.

Por último, se incorporó un capítulo "*De la Tierra Para el Desarrollo Urbano y Vivienda*", en donde se dan las bases normativas para un sistema nacional de suelo y reservas territoriales, articulando la acción de los tres niveles de gobierno en la materia y señalando normas específicas para la enajenación de suelo de propiedad pública y para la regularización de la tenencia de la tierra.

### **La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (vigente)**

Con fecha 7 de julio de 1993 fue publicada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo texto con una pequeña modificación en agosto de 1994 (El 8 de agosto de 1994 se adicionaron unas fracciones a los artículos 3º, 33 y 51 para contemplar y favorecer el tratamiento de discapacitados) es el vigente.

Este ordenamiento jurídico consta de nueve capítulos que, en 60 artículos y cuatro transitorios, establecen procedimientos y normas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Su objetivo es lograr una interacción de la sociedad en el aprovechamiento de los recursos, urbanos y territoriales, para elevar el nivel de vida de los mexicanos.

A grandes rasgos, la Ley se conforma de la siguiente manera:

Capítulo I. Disposiciones generales. En cinco artículos, este capítulo expresa el objeto de la ley, define conceptos básicos para entenderla y aplicarla, y establece las políticas y lineamientos para realizar su regulación.

Se destaca el interés público y de beneficio social que tiene la regulación de la propiedad de los centros de población y la participación social en la misma. Incorpora la noción de desarrollo sustentable que armonice la interrelación campo y ciudad y distribuya equitativamente los beneficios y cargas de los procesos urbanos.

Capítulo II. De la Concurrencia y la Coordinación de Autoridades. Se precisan las facultades y competencias de Federación, entidades federativas y municipios en relación a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

El municipio se fortalece, pues, además de incorporar las disposiciones del artículo 115 constitucional en materia de desarrollo urbano, le faculta para asociarse con particulares en la prestación de servicios públicos.

Se señalan las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social para asesorar a entidades federativas y municipios en la elaboración y ejecución de planes o programas, participar en la ordenación de zonas conurbadas interestatales y promover y realizar investigaciones científicas y tecnológicas. Mediante la verificación de la inversión federal abre espacios para darle congruencia operativa a la política regional con la urbana.

Capítulo III. De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. En nueve artículos se sistematiza y agrupa el sistema de planeación y regulación de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano que, según el artículo 11, forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 13 define el contenido básico para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que señala las orientaciones de desarrollo sustentable de las regiones del país, los lineamientos y estrategias para orientar la inversión pública y

privada a proyectos prioritarios, la definición de metas para la calidad de vida, los requerimientos globales de reservas territoriales y la definición de mecanismos e instrumentos financieros.

Capítulo IV. De las Conurbaciones. Se compone de siete artículos -del 20 al 26-, en los cuales se identifican las conurbaciones interestatales, las intraestatales y las internacionales (fronterizas) que se manifiestan en el país. Esta Ley facilita el ordenamiento de la conurbación al sustituir la declaratoria presidencial por un convenio que celebrarán la Federación, las entidades federativas y los municipios involucrados, y en el cual se fijará todo lo relativo a su desarrollo urbano.

Se establece también el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas y la relación de éstos con los planes o programas municipales. Dispone que las conurbaciones intraestatales se regirán por la legislación local, respetando las facultades municipales, y define que las conurbaciones internacionales se sujetarán a tratados y convenios en materia de desarrollo urbano.

Capítulo V. De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población. Este extenso capítulo, con 13 artículos, fija las bases para que el Estado haga efectivo el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en materia urbana.

La ley fortalece el carácter rector del plan o programa de desarrollo urbano, tanto porque éstos normarán la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, incorporarán la zonificación -que el municipio se encargará de formular y aprobar- así como por la eliminación de las declaratorias.

Se legisla sobre el aprovechamiento urbano de tierras ejidales y comunales, compatibilizando esta Ley con la Agraria y disposiciones locales en la materia, y fija procedimientos administrativos respecto de la zona de urbanización ejidal.

Capítulo VI. De las Reservas Territoriales. Los ocho artículos orientan la coordinación entre los órdenes de gobierno para lograr una política integral de suelo y reservas territoriales, evitar la especulación inmobiliaria, reducir y abatir procesos de ocupación ilegal de áreas, asegurar la disponibilidad de suelo y garantizar el cumplimiento de planes o programas urbanos.

Se faculta a la SEDESOL para transferir, enajenar o destinar la propiedad federal, así como a incorporar tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano.

En el artículo 44 se refleja la congruencia de esta Ley con la normatividad en materia de vivienda cuando se trata de suelo para acciones habitacionales de interés social.

Capítulo VII. De la Participación Social. En este capítulo la Ley introduce la participación de la sociedad civil. Los artículos 48 y 49 establecen las bases para la concertación entre los órdenes de gobierno y los sectores público, social y privado en todas las acciones que involucra el desarrollo urbano de los centros de población.

El artículo 50 faculta a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios para que promuevan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma jurídica.

Capítulo VIII. Del Fomento al Desarrollo Urbano. Este capítulo define la gestión que deberán realizar la federación, las entidades federativas y los municipios en el fomento de acciones e inversiones de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo urbano. Las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público tomarán las medidas pertinentes para que las instituciones financieras contribuyan a la realización de los planes, programas y leyes en la materia.

Capítulo IX. Del Control del Desarrollo Urbano. Este último capítulo, que incluye del artículo 53 al 60, establece un conjunto de disposiciones que buscan garantizar el cumplimiento de los planes, programas y la propia legislación. Define que tanto los particulares como los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones de la Ley serán sancionados.

Los particulares tendrán derecho para exigir a las autoridades el cumplimiento de los planes y programas, y éstas estarán obligadas a responderles.

### **Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política**

Como ya se mencionó, en 1982 se promovieron reformas entre otros artículos al 115 Constitucional para redefinir el papel y vida política de los Ayuntamientos. Nuevamente en junio de 1999 se volvió a modificar dicho artículo para contener su actual texto vigente.

De modo particular se ratificaron y ampliaron las atribuciones y facultades de los municipios en materia de desarrollo, permitiendo un universo muy amplio de actuación, entre los que destacan los siguientes elementos:

I.- Formular, aprobar y publicar los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

- Permite la expedición de reglamentos e intervención municipal en materias como imagen urbana y servicios de limpieza, de transporte, seguridad pública y tránsito, de participación y colaboración ciudadana, construcciones, condominios, mercados, panteones, de servicio de agua potable, etc.

II.- Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

- Da base para intervenir en materia de usos, destinos y reservas de suelo, así como en la puesta en marcha de los planes municipales, de centros de población y demás programas derivados.

- Les permite prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ubicados en su jurisdicción.

III.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

- Promoción de Programas de Crecimiento y Mejoramiento Urbano.

- Participar en la expedición de declaratorias de usos, destinos y reservas de suelo.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

- Hacer uso del derecho de preferencia para adquirir predios comprendidos por las declaratorias de reservas en los términos del artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

- Prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con los planes y programas.

- Realizar acciones directas de adquisición inmobiliaria mediante todas las formas legales previstas: incorporación, desincorporación o concesión de bienes del dominio público federal, estatal o municipal, en su caso, constitución o



adquisición de derechos superficiarios; compra-venta, permuta, donación y expropiación de bienes privados; solicitud de expropiación y, en su caso, transferencia de bienes ejidales y comunales y de otro régimen.

IV.- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

- Licencias Estatales y Municipales de Uso del Suelo.

- Licencias Municipales de Construcción.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

V.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Aprobar en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, los planes o programas de mejoramiento urbano conforme al cual se ajustará el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

- Participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles en los procesos de regularización.

- Solicitar expropiaciones de bienes ejidales y comunales, en los términos del artículo 112, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Realizar acciones directas de adquisición inmobiliaria mediante todas las formas legales previstas y llevar a efecto el proceso de regularización.

- Agilizar los procedimientos de intervención pública para la regularización de títulos de propiedad y de construcciones, mediante formas de concertación con los sectores privado y social.

VI.- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

- Licencias Municipales de Construcción. (incluyendo construcciones provisionales y prórrogas, modificaciones, ampliaciones, ocupación de vía pública, ocupación de obras, visto bueno de seguridad y operación, registro de responsables, sanciones, etc.).
- Licencias Estatales y Municipales de Uso del Suelo.

VII.- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

- Promoción de Programas de Conservación y Mejoramiento Urbano.
- Expedición de declaratorias de usos y destinos.
- Participar en el control las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones y apertura de calles.
- Hacer uso del derecho de preferencia para adquirir predios comprendidos por las declaratorias de reservas en los términos del artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- Prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con el Plan y sus programas.
- Promover la aplicación de las disposiciones federales y estatales en la materia; en particular las que se derivan de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.

Cabe aclarar que no hemos hecho referencia a sus posibilidades en materia de gobierno, hacendaria y de servicios públicos. Es así que las tÁreas de los Ayuntamientos para la Reglamentación y la participación de la comunidad en ese proceso, es hoy día uno de los debates más relevantes sobre el futuro de nuestra vida política y particularmente, para el ordenado crecimiento de las ciudades.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos ratificó y amplió esa esfera de atribuciones en materia urbana, destacando lo dispuesto en el artículo 9º del citado ordenamiento que consigna facultades expresa a los municipios en materia de aprobación de planes de desarrollo urbano.

## **1.2. Análisis de derecho comparado**

### **Competencias en materia de planeación, ejecución y control**

Hay tantos modelos competenciales en el urbanismo como países estudiados. No obstante, puede observarse un modelo 'básico o biplano', que cuenta con dos niveles o instancias: el 'municipal' y el 'estatal'. En el ámbito municipal se colocan todas las competencias relativas a la planificación local, gestión y control urbanísticos; en el ámbito 'estatal' o autonómico se sitúan competencias de ordenación territorial supramunicipal y de control legal de la gestión municipal.

El 'modelo triplano', tiene además una segunda instancia funcional, intercalada entre los dos planos tradicionales. Respecto al modelo biplano, son ejemplos Francia e Inglaterra.

En **Francia** los municipios son competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento, así como para realizar la ejecución y gestión urbanística. Sin embargo, el Estado conserva importantes competencias: intervenir en los municipios sin plan, imponer prescripciones supramunicipales y modificar su planeamiento para la ejecución de proyectos de interés nacional.

En **Inglaterra**, las autoridades locales son competentes en la planificación, ejecución y control urbanístico.

El gobierno central garantiza la coherencia de la ordenación del territorio con las políticas estratégicas nacionales, para lo cual retiene importantes poderes. Respecto al 'modelo triplano' son ejemplos España y los Estados Unidos de Norteamérica.

En **España** los municipios elaboran su planeamiento general –a ser aprobado por la comunidad autónoma–, cuya gestión, ejecución y control disciplinar son de su competencia.

Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva –no sólo legislativa– para configurar la forma y contenido de los planes y actuaciones 'urbanísticas' que rijan en su territorio, sino para elaborar, aprobar y controlar su propia planificación regional.

El Estado, sin tener competencias propias y directas de ordenación territorial o urbanística de hecho estructura el territorio con la planificación y ejecución de planes directores sectoriales, redes de infraestructuras y equipamientos de su competencia.

En **Estados Unidos** las competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico competen, con carácter general, a los municipios.

Sin embargo, los estados y la Unión ejercen un ‘condicionamiento’ *ad extra* de sus competencias.

Los estados de la Unión pueden condicionar la labor planificadora de los municipios y la Unión incide por la vía de sus competencias sectoriales, por ej. en materia ambiental.

Por último, otras autoridades locales –por ej. entidades metropolitanas– pueden retener competencias en materia de planeamiento y gestión urbana.

La Constitución **brasileña** de 1988 consigna las competencias urbanas de los tres niveles de gobierno.

Establece que el municipio tiene la competencia legislativa y ejecutiva para realizar la política urbana, así como es responsable de “...ordenar el desarrollo integral de las funciones sociales de la ciudad y ...garantizar que la propiedad urbana cumpla su función social.”

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, EC, los municipios con población mayor a 20 mil habitantes deben tener un Plan Director, instrumento básico de la política urbana municipal.

A los estados de la Unión les está reservada la competencia de constituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microregiones, si los municipios afectados están de acuerdo en participar.

La Unión tiene competencia para establecer directrices para el desarrollo urbano, la habitación, el saneamiento básico y los transportes urbanos, así como para elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.

En **Colombia**, las competencias urbanísticas han sido tradicionalmente municipales, bajo la imprecisa expresión de reglamentación de los usos del suelo.

El municipio se asume como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y según la CP le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el territorio, así como promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de sus habitantes.

La Ley 388 de 1997 asume al ordenamiento territorial como una función pública municipal, distrital o de las áreas metropolitanas.

Establece que el ordenamiento del territorio se hará tomando en cuenta las relaciones intermunicipales y regionales, así como los determinantes de superior jerarquía en materia ambiental, del patrimonio histórico y cultural y de desarrollo metropolitano.

De acuerdo con la CP los departamentos tienen 'autonomía' para la administración de los asuntos 'seccionales' y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como ejercen funciones administrativas de coordinación entre la Nación y los municipios.

El gobierno nacional ha venido imponiendo determinantes de superior jerarquía al ordenamiento territorial municipal a través de decretos del ejecutivo, para dar respuesta a situaciones coyunturales.

En México las principales competencias urbanísticas son municipales, dentro del sistema 'concurrente' de facultades entre niveles de gobierno al que hicimos referencia.

Esta situación que impera a nivel nacional paradójicamente no se da en el Distrito Federal, dado el carácter excepcional de su gobierno por ser capital de la República Mexicana.

Conforme al artículo 115 constitucional, los municipios "...en términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; ...otorgar licencias y permisos para construcciones"; asimismo, tienen a su cargo la prestación de los servicios básicos.

En complemento, la LGAH concentró en ellos el control administrativo de los procesos urbanos, facultándoles para autorizar el uso del suelo, la urbanización y la edificación, sin establecer una administración de tutela y control por parte de los gobiernos estatales o federal de sus actos.

Aunque el cúmulo de facultades enunciadas a favor del municipio pareciera darle la identidad y conformarlo como el poder público encargado de conducir y racionalizar los procesos de desarrollo urbano en México, en la realidad ello no sucede así.

Diversas razones ancladas en nuestra idiosincracia e historia pueden aducirse para explicar el persistente centralismo, intervencionismo y autoritarismo gubernamental, que se contraponen a un federalismo auténtico, a un municipalismo eficaz y a una gestión urbana democrática.

Dan lugar a un cúmulo de facultades jurisdiccionales o competencias de hecho en materia 'urbanística' que ejercen otros niveles de gobierno –que el municipal– y otros sectores de gobierno –que el sector urbano–, a ponderar en un análisis competencial 'real' de la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.

En lo que se refiere a las competencias 'urbanísticas' de los gobiernos federal y de las entidades federativas, la LGAH establece un conjunto amplio, abigarrado y carente de rigor de prescripciones de carácter general, declarativo o retórico –en vez de normativo–, confuso o ambiguo y en ocasiones equívoco que se sobreponen y/o se contraponen con las competencias municipales.

Lo afirmado, estimamos que es una cuestión que no resulta necesario demostrar; basta la lectura atenta de las facultades del gobierno federal y de los gobiernos de los estados según la citada ley para llegar indefectiblemente a dichas conclusiones.

A las competencias de los tres niveles de gobierno referidas se suman otras que sin ser en rigor 'urbanísticas' tienen importancia capital en el desarrollo urbano y están centralizadas proponderantemente en el gobierno federal, en sus sectores agrario y ambiental.

Dichas competencias 'otras' se evidencian en las prescripciones contenidas en diversos ordenamientos –incluida la LGAH– que acotan o limitan a las entidades federativas y los municipios a 'participar o intervenir' en la 'regularización de la tenencia de la tierra', 'la constitución de reservas territoriales' o 'el ordenamiento ecológico'.

En lo que se refiere a las competencias agrarias del gobierno federal', éstas emanan también del artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria vigente.

Son congruentes con la reorientación de la política agraria nacional –producto de la citada reforma– para dar fin al reparto agrario, reconocer de forma explícita la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios, conferirles 'autonomía real' y crear un sistema de justicia agraria más ágil e independiente, entre otros.

Confieren al gobierno federal la conducción de importantes procesos que son determinantes del desarrollo urbano, como la regularización de la tenencia de la tierra ejidal por la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT, la ‘desincorporación’ de tierra del régimen agrario y su incorporación a la ciudad y la expropiación de tierra ejidal para todo tipo de propósitos urbanos.

Finalmente, reconstituyen al sector agrario, creando o reforzando los entes gubernamentales federales que juegan un papel determinante en el desarrollo urbano.

Las competencias agrarias referidas y su impacto en el desarrollo urbano deben ponderarse a la luz de la importancia que tiene el ‘ejido’ –ejidos y comunidades– en el agro mexicano, que ocupa la mitad del territorio nacional.

En complemento, del hecho que la gran mayoría de las ciudades mexicanas se encuentran rodeadas de ejidos, lo que sustrajo de la jurisdicción local el gobierno de los procesos de urbanización y terminó generando procesos masivos de poblamiento informal, fuera de todo control por parte de los gobiernos locales.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos de expansión periférica urbana han sido conducidos más desde el sector agrario que desde el sector urbano gubernamental, como un resabio de la transición rural-urbana del país y de las prácticas corporativas de los gobiernos posrevolucionarios.

En lo que respecta a las competencias en materia ambiental resulta importante considerar que aunque la gestión ecológica es de cuño más reciente que la gestión urbana, ha cobrado una importancia relativa mayor y pasado de enfoques limitados a enfoques comprehensivos que pretenden conferirle un carácter más universal.

De las múltiples cuestiones que comprende la gestión ambiental interesan por su relación con el desarrollo urbano el ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental.

El ordenamiento ecológico es competencia del gobierno federal y de los gobiernos estatales; ambos imponen restricciones al uso y aprovechamiento de los predios de todo régimen de propiedad.

La evaluación de impacto ambiental es competencia federal y de los gobiernos estatales y las autorizaciones correspondientes pueden aprobar, negar o condicionar las obras o actividades de que se trate, así como establecer medidas de mitigación.

El ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental son figuras jurídicas novedosas que pretenden frenar el crecimiento urbano indiscriminado y mitigar los efectos de obras o actividades que antes se realizaban sin control efectivo.

Sin embargo, su desarrollo es incipiente; la sobreposición del ordenamiento ecológico con el ordenamiento urbano genera conflictos, ya que ambos regulan el uso del suelo regidos por políticas sectoriales diferentes, razón que impone articularlas; la evaluación de impacto ambiental, en el ámbito urbano, se sobrepone con las licencias de uso del suelo y los dictámenes de impacto urbano, con enfoques y procedimientos diferentes, por lo cual deben integrarse.

En síntesis, el cúmulo de competencias urbanísticas conferidas a los gobiernos municipales –en su mayoría sin capacidad para ordenar y acondicionar el territorio–, la profusión, generalidad, ambigüedad y carácter declarativo de las atribuciones urbanísticas de los gobiernos estatales y federal, así como la persistente concentración de facultades en el gobierno federal en materia agraria y ambiental, son fuente de descoordinación gubernamental, que explican, en alguna medida, la escasa eficacia de la planeación de los asentamientos humanos, que tiene un carácter 'virtual', más aparente que real.



### Regulación de la función social de la propiedad en la planeación

En los ordenamientos objeto de estudio la propiedad no es un derecho omnímodo, sino que está sujeto a límites funcionalizados al servicio del interés general.

Todos ellos reconocen que la facultad de urbanizar *–ius urbificandi–* y de edificar *–ius ædificandi–* aunque sea en una mínima posibilidad, forma parte del contenido de la propiedad.

La especulación no es un efecto impedido explícitamente, pero sí ampliamente intervenido mediante la captura de plusvalías o beneficios inmerecidos, con técnicas precisas para imponer contraprestaciones y pagar las externalidades negativas generadas.

En complemento, en algunos países existe la convención social según la cual retener suelo, impidiendo su transformación urbanística, no sólo es socialmente reprobable sino antiproductivo, por carecer de sentido en la dinámica empresarial de producción industrial.

En **España**, según la Constitución de 1978, la propiedad debe cumplir una función social que legitime su propia existencia y que delimite su contenido y perfiles, salvo un contenido 'esencial' del derecho: indemnizar al propietario expropiado por causa de utilidad pública e interés social.

Según el Código civil "...la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes"; la facultad de edificar o de urbanizar es posible ejercerla cuando la ley, en lo general y el plan municipal, en concreto, lo establezcan y cuantifiquen expresamente.

Las limitaciones generales o incluso la prohibición de edificar en suelo rústico no dan derecho a indemnización.

La especulación inmobiliaria, como caso singular, está excepcional y explícitamente impedida por la Constitución española, la cual establece que los poderes públicos promoverán la legislación pertinente urbanística y de vivienda, "...para impedir la especulación", así como para obligar a la comunidad a "...participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos".

Los mecanismos e instrumentos para asegurar la función social de la propiedad están contenidos en la legislación estatal de suelo y se concretan en las leyes autonómicas.

En los **Estados Unidos** el reconocimiento constitucional al derecho de propiedad no impide que se admita cierta función social o subordinación al interés general.

Esta función se implementa a través de limitaciones administrativas al ejercicio del derecho de propiedad, *zoning* y eventualmente mediante la expropiación, *taking*.

Tampoco existe norma expresa que impida especular con la propiedad inmueble, ni preexiste el derecho a urbanizar que no esté señalado en el plan, ni hay más limitaciones a las contrapartidas públicas exigibles que las normas de un trato justo.

La Constitución de **Francia** de 1958 remite de forma expresa a la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, la cual establece que “...la propiedad es un derecho inviolable y sagrado”.

El Código Civil consigna que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, supuesto que no se hace un uso prohibido por la ley o los reglamentos”

Sin embargo, esta enfática declaración decimonónica ha sido matizada por la evolución de la vida social y política; el interés general establece límites y condiciones, hasta la expropiación “...por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización”

El Código de Urbanismo recoge la función social de la propiedad a efectos de limitarla en el ámbito urbanístico: “...el derecho de edificar está ligado –*attaché*– a la propiedad del suelo y se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo”.

La especulación no está contemplada por ley alguna, si bien las ‘tasas de equipamiento’ para poder edificar tienden a captar las plusvalías públicas emergentes del plan.

**Inglaterra** no cuenta con una Constitución escrita ni codificación de los derechos civiles.

La propiedad es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la ley.

En particular, ésta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho –servidumbres–, al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de ‘enajenación forzosa’ –*compulsory purchase*.

La especulación inmobiliaria no está explícitamente impedida por ley alguna, ni lo están las contrapartidas o *planning gains* públicas negociables en cada caso, las cuales son aplicadas por las autoridades teniendo en cuenta el beneficio obtenible y los impactos causados por los proyectos propuestos por los promotores.

En el caso de **Brasil**, la Constitución de 1988 a la vez que establece el derecho de propiedad consagra el principio de su función social.

Establece que la propiedad urbana cumple su función social cuando “...atiende a las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad”; en contrapartida, no cumple su función social al no ser utilizada, estar subutilizada y no estar edificada.

Para hacer efectiva la función social de la propiedad el Estatuto de la Ciudad, EC –que reglamenta la Constitución federal y consigna las directrices generales de la política urbana– establece un conjunto amplio de instrumentos y faculta al poder público municipal a utilizarlos para promover e imponer, en su caso, el aprovechamiento con sentido social de la propiedad inmobiliaria.

Aunque no existe una declaración explícita en la legislación urbana sobre la especulación del suelo la concepción de la función social de la propiedad y los instrumentos de los que dispone el poder público para imponerla referidos la limitan y permiten su combate efectivo.

La CP **colombiana** establece que “...la propiedad es una función social que implica obligaciones”, en lugar de expresar que está sometida a o tiene una función social.

Adicionalmente, que “...se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos”; no obstante, que “...cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

Si bien no existe una fórmula constitucional precisa respecto a la especulación del suelo el conjunto de previsiones referidas permiten enfrentar la especulación.

La propiedad en México y sus instituciones se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución establece en el tercer párrafo de su artículo 27 que: "...la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Asimismo, que "...la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", preceptos que se han mantenido inalterados desde su expedición en 1917.

Finalmente, en su reforma del año de 1976, que "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

Esta visión fundamenta el derecho de propiedad del suelo urbano, sujeto a modalidades y regulaciones; es base de la legislación urbanística nacional, que pretende conferirle una 'función social'.

El concepto de 'modalidad' –entendido como forma o modo de propiedad– ha generado múltiples interpretaciones, tanto sobre las intenciones de los redactores de la versión constitucional original, como sobre su posterior aplicación para regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, rural y urbana.

Ha sido aplicado –en nuestra apreciación de forma válida– en momentos históricos diferentes, atribuyendo a la propiedad inmobiliaria por medio de la ley un conjunto variable de derechos y obligaciones, a partir del reconocimiento de que la propiedad es una construcción social, una institución jurídica derivada de la existencia del Estado, que no tiene un contenido universal o natural *ex ante* o predefinido, contenido que es necesario determinar en cada circunstancia en los términos que dicta el interés público.

En una primera instancia, al régimen de propiedad ejidal, con derechos y obligaciones diferentes a los de la propiedad privada tradicional, 'civilista', con sus prerrogativas clásicas de uso, disfrute y disposición, consecuencia de sus antecedentes romanos, napoleónicos y liberales.

En una segunda instancia, décadas después, para ‘limitar’ o ‘restringir’ por interés público o beneficio social los usos del suelo, base de la planeación de los asentamientos humanos.

En lo que respecta a la ‘función social de la propiedad’ resulta pertinente considerar que el referido tercer párrafo del artículo 27 constitucional –aunque reconoce a la propiedad un interés público y le confiere un beneficio social– es impreciso y queda sujeto a las interpretaciones de los diversos actores urbanos.

Dicha imprecisión da lugar a controversias respecto al sustento constitucional de las regulaciones urbanísticas.

En complemento, reconocer que los esfuerzos realizados para instaurar un sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos constituyen avances significados, aunque limitados a la regulación de los usos del suelo, mediante la zonificación, con prescripciones de no hacer, que no comprenden obligaciones de ‘hacer’ o de ‘dar’ que aseguren la función social de la propiedad inmueble.

Ello obedece a que la LGAH –a pesar de sus intenciones originales– no transformó en lo sustantivo el régimen jurídico de la propiedad, pero sí el régimen de competencias de los niveles de gobierno, que hicieron de la ley el factor determinante de la transformación de los aparatos del Estado en la planeación de los asentamientos humanos.

Están en la base de la crítica que se hizo a la LGAH al momento de su expedición, a la que se calificó de una ‘simple virtualidad’ –a pesar de su ‘espectacularidad’–, en vez de una iniciativa legal de ‘reforma urbana’.

Lo anterior nos lleva a concluir que la LGAH, a pesar de haber sido presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la función social de la propiedad, no modificó sustantivamente el contenido de los derechos de propiedad, quedando su ejecución sujeta a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

En relación al tema de si la Constitución o la ley impiden la especulación, la Constitución no aborda el tema; sin embargo la legislación nacional vigente se refiere a ella, aunque de forma lateral y parcial.

En su origen, la LGAH no consignó alusión alguna a la especulación, por el escándalo que suscitaron los sectores empresariales más conservadores del país ante el proyecto original de la ley, que hizo que se modificara, no tanto por sus contenidos como por la personalidad y el estilo de gobernar del presidente en turno.

Posteriormente, en su versión de 1993, la LGAH estableció que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos “tenderá a mejorar la calidad de vida de la población urbana... mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular” y que “la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales... con el objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda”.

### **Estatutos de la propiedad del suelo**

La propiedad es un derecho de libertad garantizado en los textos constitucionales sometido a límites; esto vale en particular para la delimitación del derecho a urbanizar y edificar.

En ningún país analizado puede hablarse de que la legislación urbanística configure un ‘estatuto urbanístico’ o régimen diferenciador de la propiedad del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre en el modelo español.

En **España** el plan general de ámbito municipal asigna discrecionalmente el estatuto o régimen jurídico a la propiedad, en aplicación de las ‘clases’ de suelo predefinidas por las leyes autonómicas, *sub conditione* de una serie de deberes correlativos legalmente prefijados.

Las tres ‘clases’ de suelo paradigmáticas son suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

A cada ‘clase’ legal de suelo corresponde entonces un estatuto diferenciado para el ejercicio de sus derechos y beneficios y el cumplimiento de sus ‘deberes y cargas’.

En los **Estados Unidos** la facultad de urbanizar y edificar forma parte del derecho de propiedad, aunque puede ser objeto de limitación.

La administración puede, en ejercicio de su potestad genérica de *police power* regular y limitar el uso y disfrute de los derechos de propiedad sin indemnización.

El problema jurídico se genera cuándo las limitaciones son de tal grado que hacen surgir derechos de indemnización.

Existe *regulatory taking* e indemnización cuando la regulación es irrazonable o arbitraria; en cambio no revisten esta consideración las limitaciones razonables.

En **Francia**, el punto de partida del ‘estatuto urbanístico’ de la propiedad del suelo es la afirmación del Código de Urbanismo: “...el derecho a construir está vinculado a la propiedad del suelo”.

Se trata de un punto de partida civilista al que se superponen limitaciones administrativas, configurando un estatuto mixto, donde el derecho se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo.

Entre estas limitaciones merece destacarse el denominado *plafond legal de densité*, *PLD*, imponible discrecionalmente por los planes, al que nos referimos más adelante, que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado sin incurrir en el pago de una contraprestación a la administración.

En **Inglaterra** la propiedad del suelo no conlleva el derecho a urbanizar ni edificar, al cual lo genera el otorgamiento del *planning permission* por la administración, negociado con el promotor urbanístico a cambio de los *planning gains* que éste otorga como contraprestación.

El no otorgamiento del *planning permission* no conlleva indemnización.

En el caso de Brasil, el estatuto de la propiedad del suelo lo definen tanto la ley como los planes, que determinan los derechos a urbanizar y edificar de la propiedad.

Al respecto, es necesario señalar que la ley establece una distinción entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.

Antes de la Constitución de 1988 y de la expedición del EC existían diferentes interpretaciones de las relaciones entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.

En un extremo se encontraba la concepción tradicional del derecho civil según la cual la propiedad implica el derecho de construir, lo que hacía inconstitucional cualquiera norma que lo condicionara; en el otro estaban quienes defendían la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, que pertenecía a la colectividad.

Entre estos dos puntos surgió una tercera posición, según la cuál la ley define los límites objetivos al derecho genérico de construir, más allá de los cuales existe la necesidad de una *outorga onerosa*—autorización específica sujeta a contraprestación— por parte del poder público.

De acuerdo con esta posición lo que se construya más allá de ciertos límites objetivos es considerado 'suelo creado'.

Desde la perspectiva constitucional en **Colombia** la propiedad es reconocida no sólo como un derecho —derivado de las leyes civiles— sino como un deber, en tanto implica obligaciones, lo que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad.

La 'configuración legal' de la propiedad puede entonces apuntar a la supresión de facultades, a su ejercicio condicionado o al establecimiento de obligaciones.

El derecho a urbanizar y edificar no está reglado en estricto sentido ni existen prescripciones nacionales explícitas; sólo existen reglamentaciones en los planes municipales de ordenamiento territorial, de manera variada.

Los elementos que concretan el régimen urbanístico de la propiedad son la clasificación del suelo, su calificación para vivienda de interés social y el conjunto de obligaciones urbanísticas que recaen sobre el propietario o poseedor del suelo, consignadas en lo principal en la ley 388, a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

En México no existe un estatuto 'urbanístico' de la propiedad del suelo urbano que determine con precisión los derechos y obligaciones de los propietarios para urbanizar y edificar.

En rigor, existen dos regímenes de propiedad del suelo que inciden en el desarrollo urbano: la propiedad pública y la propiedad privada.

La propiedad privada se clasifica en propiedad particular y la propiedad sujeta al régimen agrario.

Como consecuencia de lo anterior, la propiedad urbana en México se rige por la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil y la legislación agraria, así como los correspondientes códigos civiles y leyes de bienes inmuebles de los estados de la federación



Dichas disposiciones se articulan con las de la planeación urbana –consignadas en la legislación nacional de los asentamientos humanos– y las del ordenamiento ecológico –consignadas en la legislación nacional ambiental–, así como las correlativas de los gobiernos de los estados.

En su conjunto, las disposiciones referidas definen los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y en consecuencia su ‘contenido económico’.

El régimen de **propiedad privada** se desprende del artículo 27 constitucional que establece que “la propiedad de las tierras y aguas...corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

El reconocimiento de la propiedad privada por el Estado no implica la aceptación de su ejercicio irrestricto, pues el Estado tiene la facultad de imponerle las modalidades que dicte el interés público e inclusive hacerla desaparecer a través de la expropiación.

El régimen agrario se origina en la revolución mexicana, que federalizó la materia, centralizando el manejo de la ‘propiedad social’ –el reparto agrario y su protección gubernamental– en el ejecutivo federal, quedando la propiedad privada bajo la regulación y control de los gobiernos locales, lo que escindió las competencias gubernamentales en materia de suelo.

La legislación agraria federal regula –en lo principal– dos tipos de propiedad, la ejidal y comunal, de explotación individual y colectiva, así como sus aguas, sobre las cuales los núcleos agrarios poseen derechos por separado de la tierra.

A partir de 1992 –cuando se reformó el artículo 27 Constitucional y se expidió la nueva Ley Agraria que modificó radicalmente las políticas y normas en la materia– la ley da reconocimiento pleno a la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios y establece diversos procedimientos para desincorporar la tierra del régimen agrario e incorporarla al desarrollo urbano, a las que nos referimos más adelante.

Dichas disposiciones, en complemento, permiten a los ejidatarios y comuneros arrendar sus tierras, otorgarlas en usufructo y comprometerlas en contratos de asociación, lo que abre la puerta a la desincorporación del régimen agrario de prácticamente todo tipo de tierra.

La legislación agraria contiene escasas prescripciones que la vinculen con la legislación urbana, en particular en materia de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano.

Establece que dicha incorporación “no podrá hacerse contraviniendo las leyes, reglamentos y planes urbanos vigentes”, para lo cual no contempla sanción o efecto jurídico alguno en caso de incumplimiento; confiere el derecho de preferencia a los gobiernos locales en las primeras enajenaciones onerosas de parcelas que adopten el dominio pleno, derecho que prácticamente no se ha ejercido.

Ello obedece, estimamos, a la apreciación equivocada, desinformada e interesada de que el objeto único de la nueva ley era impulsar al desarrollo agropecuario, sin considerar que desde mediados del siglo pasado las instituciones agrarias dieron soporte al poblamiento informal en terrenos ejidales.

Perpetúa la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano en contravención del ordenamiento urbano, cuestión que desafortunadamente se sigue eludiendo.

Son las disposiciones urbanas sobre la planeación y administración urbana las que terminan por definir el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.

Al respecto, la LGAH establece que “...para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ...el ejercicio del derecho de propiedad, posesión, o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ...se sujetará a las provisiones, usos, reservas y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano”.

En complemento, que “las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones de ordenación urbana que dicten las autoridades”.

A las prescripciones de ordenamiento urbano se suman las del ordenamiento ecológico, que regula también los usos del suelo, de la competencia de las entidades federativas y de los municipios.

Finalmente, a las prescripciones de la planeación urbana se adicionan las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de administración del desarrollo urbano

En resumen, el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población –derechos y obligaciones– lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia agraria, urbana y ambiental, a la que se suman las prescripciones administrativas específicas de los planes urbanos y las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamiento de la propiedad y edificación, que conforman una estructura compleja, abigarrada, desarticulada y disfuncional.

En lo que respecta a las prescripciones propiamente ‘urbanísticas’, éstas tienen un carácter fundamentalmente regulatorio, que se centra en el establecimiento de usos del suelo prohibidos o permitidos, –mediante la zonificación.

En lo que se refiere a las obligaciones/deberes de propietarios de suelo y promotores para la ejecución del planeamiento –cesiones, obras, conservación, rehabilitación– éstas se limitan a unas cuantas obligaciones de carácter primario –ver apartado de Gestión-Ejecución Urbana.

Para ponderar las aseveraciones anteriores resulta útil considerar la forma como la legislación aborda tres cuestiones: el valor actual y futuro del suelo, el derecho a urbanizar y edificar y el reparto equidistributivo de cargas y beneficios, con énfasis en las prescripciones expropiatorias, referentes obligatorios en la materia.

En lo que se refiere al valor del suelo, la propiedad en México incluye todos los valores generados por la planeación –‘lotería de la zonificación’–, lo que hace del propietario el ‘*dominus*’ de los aprovechamientos creados por el plan, ya sea como propietario original o como desarrollador que adquiere la tierra para el desarrollo de sus proyectos.

Sin embargo, existen contradicciones cuando la autoridad ejerce sus facultades expropiatorias, que la obligan a pagar, según sea el caso, valores fiscales, comerciales o ‘sociales’.

En lo que respecta al derecho de urbanizar y edificar la planeación urbana impone límites o modalidades a través de la zonificación y de los reglamentos de fraccionamientos y edificación, que no implican la obligación de indemnizar.

Al respecto, la Constitución y la legislación no prevén mecanismos de compensación o indemnización por la pérdida del derecho a urbanizar o edificar –a menos que la limitación al aprovechamiento del suelo sea total–, lo que implica que dicho derecho es conferido mediante un acto administrativo posterior, derivado de la actividad soberana del Estado.

Finalmente, en lo que se refiere a la equidistribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano la legislación mexicana es omisa en la materia, dejando de lado las prescripciones 'declarativas' en la materia contenidas en la LGAH y las leyes de desarrollo urbano de los estados.

Esta cuestión deriva del hecho de que no existen instituciones que aseguren la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento entre los propietarios involucrados.

### **Tipología y caracterización de los planes.**

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento.

En el primer nivel se sitúan los planes indicativos de carácter estratégico que contienen orientaciones generales de ordenamiento territorial vinculantes para las administraciones.

En el segundo nivel están los planes operativos para la ordenación física urbanística, que contienen prescripciones concretas que limitan los derechos de propiedad y vinculan a sus propietarios.

Los niveles territoriales superiores de gobierno elaboran los planes del primer tipo y los inferiores los del segundo tipo.

Puede decirse que se cumple una suerte de regla según la cual a mayor proximidad de los ciudadanos las prescripciones del plan se vuelven más precisas y vinculan de forma más intensa y directa a la propiedad.

En todos los ordenamientos estudiados cabe la modificación del planeamiento, al menos, siguiendo el procedimiento arbitrado para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados.

En **España** la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que produce divergencias dentro de un esquema 'tradicional' general.

El planeamiento español ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo, programador y vinculante, tanto para la administración como para los particulares.

La tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica de los planes, diferenciando entre las determinaciones estructurales y las pormenorizadas; a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se aprueban los planes detallados.

En relación a la modificación del planeamiento se diferencia entre la modificación integral, como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones del anterior, de las modificaciones puntuales que afectan aspectos parciales o menores.

Se supone que en ningún caso se puede llegar a una auténtica revisión del planeamiento a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales; sin embargo, la línea que separa la revisión de la modificación es muy tenue.

El sistema federal norteamericano impone formular con enormes cautelas cualquier generalización sobre el planeamiento en los **Estados Unidos**.

No obstante, los instrumentos más usuales son los *master plans*, *official maps* y *zoning ordinances* que llevan a cabo la ordenación de los municipios o sus zonas.

El instrumento central del ámbito del condado es el *master plan*, que estructura su planeamiento urbanístico.

Los *official maps* determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas.

Las *zoning ordinances* realizan la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos.

Como regla general, los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación.

En **Francia** los instrumentos principales del planeamiento urbanístico son el *schéma de coherence territorial*, *SCT*, el *plan local d'urbanisme*, *PLU* y la *carte communale* para los municipios pequeños.

El *SCT* es un instrumento directivo, estratégico y programático para la ordenación del territorio de los municipios que constituyen una unidad geográfica y presentan una comunidad de intereses económicos y sociales.

El *PLU* es el instrumento de ordenación urbanística municipal vinculante, que precisa la zonificación del suelo a nivel de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo, COS que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado.

Los *SCT* son vinculantes para las administraciones públicas; en cambio, los *PLU* vinculan a las administraciones y los particulares.

Si bien el Código de urbanismo francés establece de manera taxativa la prohibición de que las reglas y servidumbres del *plan local d'urbanisme*, *PLU*, puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable.

Los cambios en el planeamiento pueden obedecer a iniciativa del municipio o del Estado.

En **Inglaterra** los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante, se limitan a establecer un marco de referencia para la gestión urbanística.

No obstante, los planes deben materializar las directivas superiores, *policy guidances* y están sometidos a control centralizado gubernamental.

La política de ordenación territorial se extiende a todos los condados y se plasma en los planes estructurantes, *structure plans*.

Los distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los *local plans*, los cuales establecen los emplazamientos para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la administración metropolitana en la gestión y control urbanístico.

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada: *Enterprise Zones* y *Simplified Planning Zones*, cuyo objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística.

La flexibilidad del planeamiento inglés radica en su carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística.

No obstante, los planes deben ser revisados cada cinco años; en el procedimiento de revisión y modificación se contemplan las cautelas comunes a las referidas para su aprobación.

En **Brasil** la legislación nacional establece un sinnúmero de planes; entre los cuales destacan los planes urbanos municipales.

El plan director, *plano diretor* –aprobado por ley municipal– es el elemento central e integrador de la planeación municipal.

El plan director es a la vez ‘prescriptivo y dibujado’ e ‘indicativo, concertado y debatido’ en cada caso concreto; en su formulación general es imperativo y establece áreas de la ciudad donde se desea desarrollar o inhibir determinadas actividades.

Tiene por objeto establecer directrices y metas de política urbana, normas imperativas a los agentes urbanos para garantizar el desarrollo pleno de la ciudad y condiciones dignas de vida, así como criterios para verificar si la propiedad atiende su función social y condicionar su ejercicio.

El plan director comprende diversos elementos complementarios: a nivel urbanístico las ‘normativas de parcelación’ –uso y ocupación del suelo– y la zonificación ambiental; a nivel programático y presupuestal los ‘planes plurianuales’, las ‘directrices presupuestales’ y el presupuesto anual, todos los cuales deben incorporar sus directrices y prioridades.

Los planes directores deben atender los requisitos constitucionales de participación de la comunidad y delimitar las áreas donde podrán ser aplicados los dispositivos de política urbana que consigna el EC y de los que depende su ejecución, a los que nos referimos más adelante.

Los planes directores no se han generalizado en los municipios brasileños; mucho menos en los municipios predominantemente rurales.

Los planes directores son aprobados, revisados y modificados por los consejos municipales, *camaras de vereadores*, por mayoría calificada de dos tercios, lo que da firmeza a sus determinaciones.

Después de la expedición del EC su revisión y/o modificación periódica es un deber jurídico que genera en caso de desacato sanciones.

Los planes directores, como instrumentos de desarrollo urbano es natural que sufran alteraciones, las cuales deben hacerse mediante leyes específicas ordinarias, cuya única limitación es la mantención de coherencia y organicidad.

En **Colombia** la ley 388 establece expresamente que el ordenamiento del territorio constituye una función pública y precisa sus fines.

Considera tres tipos de planes: planes de ordenamiento territorial, POT, programas de ejecución y planes parciales.

Los POT son el instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo y su formulación es obligatoria para todos los municipios del país.

Los POT son vinculantes, tanto para los particulares como para la administración, a través de la clasificación y calificación del suelo, así como estableciendo obligaciones urbanísticas.

Los 'programas de ejecución' definen las actuaciones sobre el territorio durante el periodo correspondiente a cada administración municipal y señalan las actividades prioritarias, su programación en el tiempo, las entidades responsables y los recursos requeridos.

Constituyen el punto de enlace con la planeación económica y social y la programación plurianual de inversiones; responden a la necesidad de articular la planeación territorial con la disponibilidad de recursos públicos.

Los 'planes parciales' establecen la manera cómo se llevarán a cabo las políticas de ordenamiento del territorio en una determinada zona u operación y conforman la esencia del sistema urbanístico colombiano.

Deben expedirse para las áreas de expansión urbana y renovación urbana a desarrollar mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las normas urbanísticas generales.

Se puede afirmar que el plan parcial concreta el régimen urbanístico de la propiedad, sienta las bases para los mecanismos de gestión asociada, regula la movilización de recursos, posibilita la vinculación de inversionistas, propietarios y desarrolladores, y evita las adquisiciones públicas de tierra, con altos costos para la administración.



En México la legislación urbana utiliza el término ‘programa’ en sustitución del término ‘plan, que es en rigor el que debe emplearse y que utilizaremos en el presente documento, salvo cuando se haga referencia literal a la legislación en la materia.

A nivel nacional, la LGAH establece que “la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevarán a cabo a través de:...el programa nacional de desarrollo urbano; ...los programas estatales de desarrollo urbano; ...los programas de ordenación de zonas conurbadas; ...los planes o programas municipales de desarrollo urbano; ...los programas de desarrollo urbano de centros de población y ...los programas de desarrollo urbano derivados”, respondiendo con ello a la lógica del sistema federal del Estado mexicano integrado por tres ámbitos de gobierno.

A nivel estatal, bajo los criterios generales de la LGAH, las leyes de desarrollo urbano precisan y regulan sus propios sistemas ‘derivados’ de planes urbanos, que pueden ir de la simplicidad a la excesiva complejidad.

Los planes que consigna la legislación de los asentamientos humanos pueden dividirse por sus características intrínsecas y por sus efectos diferenciados sobre propietarios y administraciones o autoridades públicas en dos grandes géneros.

El primero, el de los planes de carácter indicativo que consignan lineamientos de política a nivel nacional, estatal, regional o de zonas conurbadas, con prescripciones y normas obligatorias para el sector público, pero sin determinaciones vinculantes para los propietarios, que incluye al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo urbano y los programas de ordenación de zonas conurbadas, así como otros planes similares que contemplan las legislaciones estatales.

El segundo, el de los planes municipales vinculantes que establecen la zonificación y señalan acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento al interior de los centros de población, que obligan a los propietarios –independientemente del régimen de propiedad de que se trate–, así como a las autoridades a su aplicación y control, que son en rigor los planes ‘urbanísticos’ de interés para el presente análisis, a los que denominaremos planes urbanos.

La LGAH establece que sus disposiciones son “...de orden público e interés social”, que “las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios... harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano” y que “...el ejercicio del derecho de propiedad... de bienes inmuebles ubicados en [los] centros de población, se sujetará a... los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”.

Es importante precisar que en México las autoridades municipales fueron relegadas al inicio de la planeación de los asentamientos humanos, materia que se incorporó formalmente a sus atribuciones a partir de 1983 con las reformas del artículo 115 constitucional, las cuales al conferirles la facultad de zonificar, prestar los servicios públicos básicos y autorizar el desarrollo urbano hicieron de la planeación y gestión urbana una función preeminentemente municipal.

El hecho de que los municipios ejerzan dichas funciones, aunado a la extensión territorial y grado de urbanización variable de los municipios, así como a que la zonificación sólo tiene sentido al interior de un centro de población, originaron los ambiguos conceptos de ‘planes o programas municipales de desarrollo urbano’ y ‘programas de desarrollo urbano de centros de población’ que consigna la LGAH que precisan que es a nivel municipal donde se regulan los usos del suelo al interior de los centros de población.

Los planes urbanos tienen un contenido variable, según las diferentes leyes urbanas de los estados, las cuales sin embargo establecen, *grosso modo*, que contendrán “la zonificación, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Siguiendo el sistema de cascada, de los planes urbanos derivan los planes parciales y los planes sectoriales.

Los planes parciales ordenan y regulan un área específica de un centro de población, precisando la zonificación y las acciones de conservación, crecimiento y mejoramiento de los planes de nivel superior.

Los planes sectoriales regulan los elementos o componentes que integran una actividad o servicio urbano.

El ordenamiento y acondicionamiento del territorio, en la práctica, se realiza en lo fundamental mediante la ‘zonificación’ –principal instrumento de la planeación urbana nacional–, el cumplimiento de las obligaciones que conlleva el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, la acción directa gubernamental, así como un conjunto incipiente de instrumentos de fomento a las acciones de los agentes urbanos –a los que nos referimos en el apartado de gestión-ejecución urbana.

Dentro del sistema nacional de planeación urbana el Distrito Federal constituye un caso especial, derivado de su organización político-administrativa *sui generis* –por ser la ciudad capital– y de que todo su territorio sea urbano, con la excepción del área rústica al sur de la ciudad, que juega un importante papel en su conservación ecológica.

En lo que respecta al grado de flexibilidad de la planeación urbana, puede decirse que los procedimientos para formular, aprobar y modificar los planes urbanos son rígidos e indiferenciados, pues no distinguen entre tipos de planes, ni entre su formulación y modificación.

Esta situación, aunada al hecho de que los planes son muy ‘deterministas’ –tema al que nos referimos en el apartado de ‘calificación y clasificación’ del suelo– demanda un gran esfuerzo para aprobarlos, genera ‘fórmulas’ para dar la vuelta a sus prescripciones –fuente de corruptelas e inseguridad jurídica– e impide adecuar sus prescripciones vía la gestión de programas o proyectos concretos, concertados con las autoridades competentes.

Podemos concluir que el sistema de planeación urbana es confuso y sobrecargado, situación que se agrava por la existencia de los planes municipales de desarrollo socioeconómico –emanados de la Ley de Planeación–, planes que abordan la misma temática, aunque con enfoque diferente.

En complemento, que es desarticulado y sus planes con frecuencia inconsistentes, por pruritos autonómicos, así como por la simple descoordinación entre niveles y sectores de la administración pública.

Esta situación se agudiza porque la LGAH no prevé mecanismos coercitivos para garantizar la coherencia entre niveles de planeación, ni sanciones al desacato de las directivas de los niveles superiores, situación que comienzan a paliar algunas disposiciones estatales, que contemplan la expedición de ‘dictámenes de congruencia’.

Que el ‘deber ser’ de sus prescripciones contrasta notoriamente con la realidad, lo que permite calificar a la planeación de los asentamientos humanos de ‘asignatura pendiente’.

Considérese al respecto la baja eficacia, por no decir el desacato casi generalizado de sus prescripciones, por los particulares y frecuentemente por las autoridades, que hace que más de la mitad de las ‘acciones urbanísticas’ se realicen contraviniéndolas o sin autorización gubernamental, por diversas razones, entre las cuales destaca la informalidad.

Lo anteriormente expuesto no obsta para reconocer avances significados en algunas entidades federativas y municipios, en lo particular en localidades urbanas dinámicas.

Ello alimenta la percepción cada vez más generalizada entre especialistas, funcionarios y políticos de la urgente necesidad de reorientar la planeación urbana, para dar respuesta eficaz a los avasallantes problemas urbanos.

Impone reflexionar sobre la forma de conferirle ‘flexibilidad’, atenuando su carácter vinculante en aras de una mayor flexibilidad, privilegiando los acuerdos de voluntades a las prescripciones detalladas *ex ante* de los planes urbanos y estableciendo procedimientos simplificados para actualizarlos.

Aceptar que una planeación urbana física, rígida y en exceso vinculante, sin instrumentos de gestión del suelo, no es seguramente la mejor opción en el momento actual, cuando se impone una planeación estratégica de carácter más flexible y centrada en la concertación de acciones entre los agentes públicos, sociales y privados del desarrollo urbano.

### **Clasificación y calificación del suelo.**

En ninguno de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica a efectos de definir su contenido jurídico-económico en los términos vinculantes del derecho español.

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación o calificación del suelo con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial.

La calificación del suelo constituye el estatuto objetivo –no subjetivo– del suelo, limitando las opciones de su aprovechamiento económico, mediante el establecimiento de usos recomendables, admisibles con condiciones y prohibidos, salvo justificación de interés público o social.

En **España** la clasificación del suelo –en suelo urbano, urbanizable y no-urbanizable– es la base del establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno.

Otra cosa distinta es la calificación o zonificación –*zoning*– de los usos del suelo, con valor orientativo a los usos admisibles y restrictivos a los expresamente prohibidos por razones justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

Se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación.

Las diferencias que el planeamiento establece a través de la ‘calificación’ del suelo –residencial, industrial, zona verde, viario– son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas.

En los **Estados Unidos** los planes dividen el espacio físico en urbano y agrícola, ‘clasificación’ del suelo a la que no se articula ningún régimen jurídico.

En complemento, los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos.

Esta técnica recibe la denominación de *zoning* y a la norma que concreta tales usos, *zoning ordinances*.

En **Francia** no existe la distinción entre clasificación y calificación.

Sólo cabe hablar de ‘zonificación reglamentaria’ –*zonage réglementaire*– que bajo criterios objetivos sirve para determinar la admisibilidad de usos del suelo urbanos a los agentes urbanizadores.

Los *PLU* contienen simultáneamente una calificación global y otra pormenorizada de los usos del suelo.

Estos usos pueden ser exclusivos, dominantes o prohibidos, no obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones.

En **Inglaterra** los *structure plans* definen las grandes orientaciones y los *local plans* las localizaciones de los usos generales y en su caso, algunos detalles complementarios.

La asignación final de usos a cada área –referida indicativamente en la zonificación– es fruto de la concesión del *planning permission*.

En **Brasil**, la clasificación del suelo la establecen los planes directores mediante una ‘macrozonificación’, que separa el suelo urbano del rural–a partir de la delimitación del perímetro urbano–, hace explícito el destino que se le quiere dar, determina las áreas donde se pretende incentivar, inhibir o ‘calificar’ el desarrollo urbano, así como las reglas generales de política que aplican.

En complemento, determina las áreas que deben ser protegidas por razones ambientales, agrícolas o para la preservación de los recursos naturales, como el agua y los bosques.

Desafortunadamente dichas áreas se establecen frecuentemente *a posteriori*, cuando los recursos naturales ya fueron degradados por las actividades urbanas, en ocasiones de forma irreversible.

Finalmente, delimita las áreas donde la propiedad no está cumpliendo su función social y pueden aplicarse medidas para la urbanización, parcelación y edificación compulsorias, empleando los instrumentos de gestión-ejecución a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

Sus determinaciones tienen fuerza legal y no son simplemente indicativas, como ocurría antes de la aprobación del EC.

A partir de la macro zonificación los planes directores establecen una zonificación más detallada.

Dicha zonificación tiene la función de proteger a la población de actividades con impacto urbano o ambiental, limitando su implantación indiscriminada y confinándolas en perímetros industriales o de servicios.

Establece prescripciones detalladas para áreas menores del territorio urbano municipal –usos del suelo, coeficientes de aprovechamiento, tasas de ocupación, entre otros–, incluso a nivel de manzana, complementadas con normas arquitectónicas, que aseguren el bienestar social y la calidad de vida.

La zonificación puede implantarse mediante la expedición de una ley por separado o hacer parte del propio plan director.

En **Colombia**, los planes prevén tres tipos de básicos de suelo: urbano, rural y de expansión urbana; al interior de estas clases se pueden establecerse las categorías de suelo suburbano y de protección.

El suelo urbano está constituido por las áreas del territorio municipal o distrital destinadas a usos urbanos.

El suelo de expansión urbana está constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará durante la vigencia del POT, según lo determinen los programas de ejecución.

El suelo rural está constituido por los terrenos no aptos para uso urbano.

El suelo suburbano lo constituyen las áreas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones.

Los municipios y distritos deben establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas.

El suelo de protección está constituido por las áreas localizadas dentro de cualquiera de las anteriores clases por sus características ambientales, por ser necesarias para la provisión de infraestructura o servicios o por ser zonas de riesgo.

La ley 388 utiliza el término ‘calificación’ en dos sentidos: el establecimiento de usos e intensidades de uso del suelo mediante la zonificación y el señalamiento de terrenos para la edificación prioritaria de vivienda de interés social.

La asignación de normas de uso e intensidad de uso del suelo está sujeta a la definición de las concomitantes obligaciones urbanísticas, así como de los instrumentos que se emplearán para sufragar los costos que implican.

La calificación del suelo para vivienda de interés social no ha sido aún cabalmente aplicada por las administraciones municipales como herramienta que regule la generación de suelo urbanizado para las familias de bajos ingresos.

La LGAH consigna diversas ‘clasificaciones del suelo’ dado su carácter ambivalente ante el ordenamiento territorial y la planeación urbana, así como la profusión de sus conceptos.

Destaca entre ellas la clasificación en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, la cual es desarrollada en detalle por las diversas leyes estatales de desarrollo urbano.

Así, las leyes urbanas de los estados definen como áreas urbanas a las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios; como áreas urbanizables a las que reúnen condiciones para ser dotadas de servicios y se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población; como áreas no urbanizables a las que se excluyen del desarrollo urbano, por ser tierras de rendimiento agrícola, pecuario o forestal o áreas de protección ecológica.

Los planes urbanos –planes municipales de desarrollo urbano y planes de centros de población–, establecen con mayor precisión dicha clasificación –con excepciones notables–, dando lugar a lo que se denomina la ‘zonificación primaria’,

delimitando los centros de población y definiendo los usos del suelo globales, en contraste con la zonificación secundaria o 'calificación' de los usos del suelo, a la que nos referimos después.

La clasificación de los usos del suelo –en lo particular la definición del límite del crecimiento urbano– genera derechos y obligaciones diferenciales al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, aunque sólo de forma primaria o incipiente, en comparación con lo que sucede en otros países, donde la legislación urbanística define con precisión el contenido económico del derecho de propiedad.

En lo que respecta a la zonificación, que es la que 'califica' o delimita el contenido jurídico de la propiedad, los planes urbanos atienden, con variantes menores, los principios que establece la LGAH.

Así, los planes urbanos establecen, en complemento, la 'calificación de los usos del suelo' o 'zonificación secundaria', mediante la determinación pormenorizada de las áreas que integran los centros de población "...los aprovechamientos predominantes; ...los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; ...las edificabilidades máximas y un conjunto variado de regulaciones al aprovechamiento de la propiedad.

Al respecto, las leyes urbanas de los estados y sus reglamentos contemplan un conjunto abigarrado, prolijo y asistemático de prescripciones sobre las normas de ordenación que contendrán los planes urbanos, de las cuales citamos, de forma abreviada, las correspondientes al Distrito Federal, que ha sido tradicionalmente referente nacional de la planeación urbana.

Puede concluirse de lo anterior que las prescripciones de la zonificación son 'deterministas y rígidas', lo que genera importantes efectos negativos, pues hace difícil recalificar el suelo para adecuarla a la cambiante realidad

Sin embargo dicha consideración resulta secundaria ante la limitada eficacia de la zonificación a nivel nacional, con la excepción de las áreas urbanas que albergan a las clases pudientes de la sociedad, donde la zonificación asegura el estatus socioeconómico, confiere seguridad jurídica a la propiedad y genera calidad de vida.

Dicha ineficacia se manifiesta en lo particular en las colonias populares que albergan a los grupos mayoritarios, con necesidades, usos y costumbres diferentes a los que subyacen en los criterios y normas de la zonificación, con frecuencia transplantados de los países desarrollados; se magnifica en los procesos informales mayoritarios de poblamiento, que se realizan en contravención flagrante de las prescripciones urbanas.



Lo expuesto impone ponderar con seriedad la reorientación de la regulación de los usos del suelo, transitando de una zonificación pormenorizada y 'determinista' a una de carácter más general, flexible y negociada, centrada en el control de las actividades molestas, peligrosas o nocivas, así como en la negociación con propietarios y desarrolladores sobre el establecimiento de infraestructura y servicios previos a la implantación efectiva de los usos, sobre la base de estudios de impacto urbano y ambiental.

### **Estándares urbanísticos y ambientales.**

En todos los ordenamientos estudiados se contemplan normas y parámetros urbanísticos y ambientales de aplicación directa.

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen estándares, reglas directas o cánones de equidistribución reglada de cesiones obligatorias y gratuitas, en el sentido del derecho español.

En los ordenamientos que admiten un urbanismo concertado, la administración y los promotores 'negocian la cuantía y naturaleza de las cesiones'.

En **España** los estándares ambientales y de equipamientos públicos tienen un valor determinante en los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios, ya que su suelo ha de ser cedido gratuita y obligatoriamente.

Los estándares de suelos de reserva para equipamientos públicos cumplen la función de equidistribución de cargas, ya que son suelos cedidos obligatoria y gratuitamente al municipio debidamente urbanizados por los propietarios.

Los estándares ambientales son regulados por ordenanzas municipales concretas.

No existen en los **Estados Unidos** normas que establezcan estándares urbanísticos aplicables a nivel de la Unión o de sus estados.

Es competencia local su determinación; los 'municipios' establecen normas urbanísticas y para la edificación, así como de calidad ambiental en ejercicio de su *police power* general.

Además de las prescripciones municipales existe una importante legislación ambiental de competencia de la Unión y de los estados.

Como resultado de su aplicación se imponen a los desarrolladores diversas clases de 'exacciones', *exactions*: las *offsite exactions* o *improvements* y las *impact fees*.

Su legitimidad y su exigibilidad están vinculadas a su razonabilidad y a su relación con el interés público.

En **Francia** el Código Urbanístico y la legislación sectorial contienen infinidad de estándares de densidad, altura, distancias, etc. que operan de manera imperativa en ausencia de *PLU* y en otros casos de manera subsidiaria respecto de sus determinaciones.

Sin embargo no existe propiamente estándares o cánones de cesiones de suelo con la urbanización.

Los estándares normativos medioambientales los establece la legislación sectorial nacional.

No obstante, al aprobarse las actuaciones –en particular las *ZAC*– se establecen prescripciones específicas de calidad ambiental y los equipamientos a edificar en los programas correspondientes, así como se fijan las tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de constructores y urbanizadores a su financiamiento.

Cada construcción puede estar sometido a dos tipos de contribuciones: al régimen general facultativo de tasas locales, *taux locales d'équipements* –del 1 al 5% del valor de mercado de las superficies construídas– o al régimen de las contribuciones complementarias: compensatorias –entre las que merece destacarse el *plafond legal de densité*, *PLD*, imponible discrecionalmente por los *PLU*–, especiales y contraprestaciones en especie.

En **Inglaterra** no existen fórmulas de equidistribución reglada de obras o cesiones de tierra.

Los estándares urbanísticos y de calidad ambiental pueden estar contenidos en el *structure plan* del condado o el *local plan* del distrito.

Si bien no son vinculantes, no pueden ser ignorados o contradichos y son impuestos a los solicitantes de los permisos, *planning permission*, vía negociación.

En complemento, la legislación sectorial contiene determinaciones ambientales a ser cumplidas.

En **Brasil** la Ley de Urbanización determina que en los casos de proyectos inmobiliarios de gran escala una parte de la superficie de los terrenos donde se implanten sea destinada a equipamientos públicos.

En complemento, la Ley de Parcelación del Suelo establece donaciones para equipamientos públicos cuando se subdividan lotes para la construcción de edificaciones independientes.

Los planes directores no establecen normas o prescripciones sobre la edificación; ello compete a los códigos de obras y a las leyes específicas de uso y ocupación del suelo expedidas por los consejos municipales.

Las externalidades –entendidas como derechos de desarrollo adicionales concedidos y/o facilidades infraestructurales creadas por el poder público– generan contrapartidas de diversa índole.

Al respecto, no existe un estándar o canon único para el pago del equivalente económico de las externalidades mediante la cesión del suelo o la realización de obras de urbanización; en cada operación se establecen parámetros a partir de los elementos legales existentes.

Por ejemplo, en el caso de las ‘operaciones urbanas consorciadas’ que concesionan derechos adicionales de edificación, se establece una contrapartida mínima del 50% del valor creado por el cambio de los índices urbanísticos.

En **Colombia** la ley 388 no regula los estándares urbanísticos y ambientales; contiene una alusión general que indica “...determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción a las necesidades colectivas”.

Diversos decretos nacionales que regulan el manejo del espacio público establecen índices de ‘espacio público efectivo’ para las áreas urbanas y porcentajes mínimos de las cesiones urbanísticas gratuitas en vivienda de Interés social.

Los estándares y parámetros urbanísticos y medioambientales son definidas a nivel municipal, en los planes de ordenamiento territorial.

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios sean inferiores a las exigidas por las normas urbanísticas o cuando su ubicación sea inconveniente, se puede compensar la obligación de cesión en dinero o mediante otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales.

Las regulaciones relativas al uso e intensidad de uso del suelo –tales como densidades de construcción, número de niveles edificables y alturas máximas, entre otras– están contenidas en la zonificación que establecen los planes urbanos, de la responsabilidad de los gobiernos municipales.

Las regulaciones relativas a la edificación en términos de diseño arquitectónico y estructural para asegurar su habitabilidad, seguridad e higiene están contenidas en los reglamentos de construcción expedidos por los gobiernos de los estados o por los ayuntamientos.

Finalmente, la subdivisión, urbanización, edificación y venta de suelo urbano en lotes o de espacios construidos, a través de una serie de figuras tales como fraccionamientos, conjuntos urbanos, habitacionales y de servicios, condominios y relotificaciones, están sujetas a una serie de obligaciones reguladas por las leyes estatales de desarrollo urbano.

Dichas regulaciones establecen obligaciones de hacer relativas a la urbanización –dotación de infraestructura y servicios básicos– y de dar, dentro de las cuales destacan la ‘donación’ de porciones del suelo urbanizado que asumen los desarrolladores, principalmente a través de la figura de fraccionamientos, que es el mecanismo básico a través del cual se incorpora formalmente suelo al desarrollo urbano.

Los estándares resultantes de donación, habilitación con infraestructura y equipamiento de la tierra son diversos, ya que dependen de cada ley estatal; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros casos, son imprecisos y laxos.

Resulta obvio y sin embargo necesario resaltar que las obligaciones relativas al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria sólo se cumplen en el poblamiento o desarrollo urbano formal –del orden de la mitad del poblamiento total–, y no se cumplen en el precarismo o la informalidad, lo que se traduce en un poblamiento anárquico, descapitalizado, excluyente e insustentable al que la planeación urbana no ha podido dar respuesta.

Desde la década de los años noventa se expiden programas de ordenamiento ecológico conforme a las disposiciones de la LGEEPA y las leyes estatales correlativas.

Dichos programas conforman un nivel adicional de planeación del territorio, centrado en el aprovechamiento ambiental de los recursos naturales.

Sus disposiciones resultan relevantes en términos urbanos en las ciudades turísticas y en particular en sus zonas colindantes con las playas, ya que imponen restricciones al aprovechamiento urbano con efectos vinculantes en propietarios y desarrolladores.

En lo que se refiere a la existencia de estándares o cánones de pago o de cesión de suelo para compensar a la colectividad las externalidades generadas por los desarrollos, ha sido apenas hasta las décadas recientes cuando la legislación ambiental –a nivel nacional– y la legislación urbana –en algunas entidades federativas– comenzaron a regular los impactos ambientales y urbanos de los grandes proyectos, imponiendo la realización de obras de mitigación, con resultados apenas incipientes.

### **Programación de acciones.**

En los países estudiados ni en la ley ni el planeamiento fijan plazos imperativos de ejecución, salvo en el último escalón de la autorización o licencia concreta; ésto no es óbice para que puedan convenirse.

En **España** los plazos y programas fueron básicos para el funcionamiento del sistema de gestión privada, sin embargo parece haberse entrado en una etapa en que no son importantes.

Las leyes autonómicas suelen exigir diversos plazos para la ejecución del planeamiento,

Sin embargo, la cuestión radica en la consecuencia de su incumplimiento; se arbitra la expropiación y venta forzosa, pero su aplicación ha sido muy escasa; algunas leyes recientes establecen la posibilidad de la entrada de terceros no propietarios en la urbanización o edificación de los terrenos de los incumplidores.

En los **Estados Unidos** los plazos tienen, en general, un carácter indiciario; ni la legislación ni los planes urbanos estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

En **Francia** tampoco existe una programación temporal vinculante.

En el caso de las ZAC cuando el organismo promotor pacta con un tercero la ejecución de la urbanización, puede establecerse por *contrat* –concesión o convenio– la programación temporal de la operación urbanística.

Por otro lado, las licencias –de construcción o de reparcelación– están sometidas a un plazo de caducidad de dos o cinco años, respectivamente.

No existe ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios; cuando edifiquen deberán pagar las tasas y cuotas urbanísticas correspondientes.

En **Inglaterra** no existe obligación alguna en materia de plazos.

Ahora bien, en la negociación que conduce al otorgamiento del *planning permission* pueden introducirse condiciones de esta índole; los permisos o autorizaciones de urbanización y construcción tienen una caducidad de cinco años.

En **Brasil** la legislación establece plazos para la ejecución del urbanismo.

El EC establece que los municipios fijarán plazos para el establecimiento de ‘directrices de emprendimientos urbanísticos’, la aprobación de proyectos de parcelación y edificación, la realización de fiscalizaciones y la expedición de documentos de verificación y conclusión de obras.

Asimismo, que cuando los planes directores establecen la parcelación, edificación y utilización ‘compulsoria’ del suelo que no cumple su función social los propietarios son notificados, para que la utilicen en los plazos por ellos establecidos, los cuales son registrados.

En complemento de lo anterior, la administración municipal puede aplicar a los terrenos que no cumplan las funciones determinadas en los planes directores el IPTU progresivo en el tiempo.

Esto significa una carga muy pesada, pues si al término de 5 años el propietario no ha destinado sus terrenos a una función social el municipio podrá seguir cobrando la alícuota máxima hasta que eso ocurra; puede además expropiar el inmueble para fines de reforma urbana.

En Colombia los planes de ordenamiento territorial no establecen plazos para la ejecución del urbanismo, excepción hecha de los casos en que se declara el desarrollo y construcción prioritarias antes referido.

La legislación urbana nacional, así como los planes urbanos no estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

Aunque en los inicios de los ejercicios de planeación de los asentamientos humanos a nivel nacional –cuando se expidió la LGAH– los planes urbanos debían incluir un apartado de ‘corresponsabilidad sectorial’, que consignaban los compromisos programáticos de los diversas entes gubernamentales, estos loables propósitos nunca se hicieron realidad, como resultado de la predisposición natural a actuar de forma individualista, lo que se traduce en una descoordinación generalizada entre sectores y niveles de gobierno.

En complemento, en lo que se refiere a los particulares, los planes urbanos no contienen determinaciones sobre circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento, lo que impone que no asuman en ningún caso obligaciones de habilitar el suelo o edificar en tiempos predeterminados.

Como resultado de lo anterior no existen prescripciones ni instrumentos que vinculen la planeación de los asentamientos humanos con la programación y ejecución de las acciones urbanas por parte de los gobiernos y mucho menos por los particulares.

Ello impone desarrollar instrumentos para asegurar la ‘ejecución del planeamiento, que vinculen la planeación urbana con la programación y ejercicio del gasto público.

### **Participación ciudadana.**

En todos los países estudiados existen garantías expresas para la participación ciudadana, así como de las otras administraciones públicas interesadas en los procesos de planificación.

En líneas generales la participación pública en los procesos de planeamiento local tiene características muy similares: aprobación administrativa, información pública para recibir quejas u objeciones y aprobación definitiva por el órgano local y/o el órgano superior competente.

En algunos países se han arbitrado instituciones para hacer más efectiva la participación, como hacer que un agente de la autoridad no vinculado a la administración urbanística conduzca la fase de audiencia y la elaboración de un informe final imparcial.

Los márgenes de discrecionalidad política o de oportunidad –no de legalidad– de las administraciones públicas para adoptar unas u otras propuestas o alegaciones son siempre amplios.

Las mayores diferencias residen, no tanto en la participación ciudadana en la elaboración de los planes, sino en los requisitos de exposición pública de cada licencia de edificación para recibir impedimentos o aceptaciones por parte de los vecinos.

Como nota diferencial con el sistema español cabe mencionar que en los otros países sólo pueden alegar o reclamar contra el plan local los que sean propietarios o residan en el área, únicos ‘interesados o afectados’ titulares de derechos.

En **Brasil** la Constitución de 1988 establece el principio de la participación popular y el EC consagra la gestión democrática en la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos urbanos.

Dicha participación popular supone el debate no solo en los órganos facultados para aprobarlos –*camaras de vereadores*– sino con la población, directamente o a través de sus representantes.

Comprende la conformación de consejos de desarrollo urbano, la realización de conferencias, debates y consultas públicas a nivel nacional, estatal y municipal así como la aplicación a la gestión urbana de la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito.

Un mecanismo novedoso es la gestión presupuestal participativa para la discusión de ‘planes plurianuales’, ‘directrices presupuestarias’ y ‘presupuestos anuales’, como condición obligatoria para su aprobación por los consejos municipales.

Es claro que la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas en la gestión urbana es dispareja, no existiendo un patrón de comportamiento homogéneo a nivel nacional.

En **Colombia**, la ley 388 establece que “...en ejercicio de la acción urbanística las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”.

Que la información pública “...debe garantizarse como base de la consulta democrática en todas las fases del proceso de elaboración de los POT, los programas de ejecución y los planes parciales”, así como que “debe convocarse a propietarios y vecinos para que expresen sus observaciones y recomendaciones”, para lo cual establece los correspondientes procedimientos.



Añade la ley que la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento y la intervención en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Existen dos organismos de participación ciudadana que operan como instancias de consulta: los ‘consejos territoriales de planeación’ y los ‘consejos consultivos de ordenamiento’.

Sin embargo, en la práctica, la participación referida se reduce en muchos casos a una mera consulta y a la emisión de opiniones, no obligatorias, por parte de los consejos territoriales de planeación.

La legislación urbana nacional contempla la participación de propietarios y ciudadanos en la planeación y la gestión gubernamental.

La LGAH establece de forma ‘declarativa’ que “la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán ...la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Dicha participación comprende “la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de planes o programas de desarrollo urbano... [y] la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población”, entre otro tipo de consideraciones.

La participación ciudadana referida debe ejercerse dentro de los periodos de consulta pública establecidos para que emitan opiniones, quedando la autoridad obligada a responder por escrito y de manera fundada a sus peticiones u observaciones.

En complemento, la LGAH establece que se “promoverá la constitución de agrupaciones comunitarias, bajo cualquier forma de organización”.

Las disposiciones citadas se repiten, con variaciones menores, en las leyes urbanas de las entidades federativas.

Son el resabio de los intentos de reparar –hace varias décadas– la precaria democracia de un sistema presidencialista autoritario, los cuales han quedado desfasados por los procesos de reforma política que propenden a la legitimidad y representatividad a las autoridades y por ende a la gobernanza.

Como resultado de lo anterior la participación ciudadana en la planeación urbana sigue siendo limitada y desorganizada, con mecanismos ineficaces que se encuentran en crisis y plantean la necesidad de una reforma de los gobiernos locales.

Se circunscribe a grupos altamente politizados con propósitos reivindicativos –por ejemplo organizaciones vecinales ligadas a partidos políticos o grupos ‘caseroleros’ y a activistas de diversas causas –por ejemplo la ecológica–, lo que la politiza y distorsiona la participación.

Se limita prácticamente a la zonificación, a ‘litigar’ el no establecimiento de usos y densidades de uso del suelo que los ‘vecinos’ consideran contrarios a sus intereses.

No hace distinciones entre los planes urbanos de carácter general y los planes parciales –que debieran contemplar procedimientos diferenciales de participación–, ni entre los ciudadanos y los propietarios con legítimo derecho a defender sus derechos ante los actos de la autoridad pública; no otorga en consecuencia garantías precisas y expresas a los ciudadanos.

Ello explica, en alguna medida, el surgimiento durante los últimos años de los Institutos Municipales de Planeación y los Consejos de Planeación, que integran a diferentes actores sociales con el objeto de conferir a la planeación urbana un carácter más permanente y eficaz, mediante la concertación de acciones.

### Gestión-ejecución del planeamiento y la urbanización

En todos los ordenamientos objeto de estudio la ejecución urbanística es responsabilidad de la administración municipal e, incluso, la ejecución material de la urbanización, si bien a costa de los propietarios beneficiados.

En la mayoría de los casos la ejecución del planeamiento es de índole concertada o negociada para cada una de las operaciones urbanísticas.

No obstante, cabe distinguir el ‘urbanismo concertado’ francés en el que la iniciativa e impulso programador son públicos, del inglés o americano en los que son privados.

El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de ‘ejecución privada subsidiaria’, donde la iniciativa y legitimación son públicos, pero donde la financiación y ejecución material son en beneficio y a costa de los propietarios fundiarios.

En los países continentales la ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo, sin desconocerse el trasfondo de derecho privado que existe en la materia.

En los países anglosajones no se reconoce la distinción entre derecho privado –*civil law*– y derecho público –*public law*–; el derecho que ordena la ejecución es el derecho común –*common law*.

En **España** la competencia para urbanizar es de la administración municipal, que puede ejecutarla por sí misma o indirectamente a través de personas privadas, mediante concesión subsidiaria a los propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública.

La ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y en el principio de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

En el suelo urbanizable opera una suerte de ‘subsidiariedad cuasi-concesional’ por la que al propietario fundiario le resulta atractiva o persuasiva su intervención activa en el proceso, a cambio de garantizarle la financiación de las obras y un amplio margen de beneficios.

Así, los propietarios integrados en una unidad de gestión están obligados a ejecutar el plan que les afecta, *ie* a urbanizar, redistribuir costes y beneficios, ceder gratuitamente los terrenos públicos señalados, así como el 10% del aprovechamiento medio para patrimonio público y fines de interés social –recuperación de plusvalías públicas.

La ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo que se superpone al estatuto de la propiedad del derecho civil.

Los actores o agentes que despliegan el derecho de la ejecución del planeamiento son los propietarios de suelo –sistemas de compensación y parcialmente el de cooperación– y la administración –sistema de ‘expropiación urbanística’, los cuales en cuanto es aprobado el plan, patrimonializan el 90% del valor medio añadido.

Los empresarios urbanizadores tienen una importancia secundaria en la legislación estatal; en algunas leyes recientes, en el sistema ‘concursal’ el agente ejecutor del planeamiento es el urbanizador-concesionario seleccionado, ya sea propietario o no.

En los **Estados Unidos** no es posible establecer una regla general aplicable en toda la Unión; los actores varían en función de cuál sea la forma elegida –predominantemente privada– para llevar a cabo la ejecución.

No obstante, con base en las *zoning ordinances*, los particulares puedan iniciar sus actuaciones, previo acuerdo con la comunidad local sobre el pago de contraprestaciones por los costes externos generados, sin extralimitarse más allá de lo ‘razonable’.

Sin embargo, las ejecuciones urbanísticas centradas en un ejercicio cuasi irrestricto del derecho de propiedad y en la discrecionalidad de las autoridades locales para aceptar o no las propuestas de los promotores, ha generado procesos de exclusión generalizada –por ej. de actuaciones de viviendas sociales, con fondos federales–, a los que se engloba bajo la denominación de NIMBY, que preocupan a las autoridades responsables.

En **Francia** la ejecución del planeamiento se caracteriza porque no existen ‘sistemas orgánicos’ de ejecución predeterminados.

Se practica un ‘urbanismo concertado o pactado’ en cada actuación, en la que los particulares pueden participar, sin estar obligados a ello y la iniciativa pública es la más relevante; la fórmula habitual de ejecución de la urbanización es la que se hace en las *zones d’aménagement concerté*, ZAC.

Una vez delimitadas estas zonas, se procede a la elaboración de un *plan d'aménagement de zone*, *PAZ*, que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables; al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar.

Los modos de gestión son tres: por gestión directa de la administración, por expropiación; por concesión administrativa a un *établissement public d'aménagement* o una sociedad de economía mixta para la urbanización, *SEMA*, fórmula la más frecuente; también por expropiación; por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionada por concurso administrativo, en la que los particulares pueden aportar sus terrenos.

Las actuaciones privadas las realizan los constructores a través de las parcelaciones, *lotissement*, y las *associations foncières urbaines*, *AFU*.

En todos ellos la administración condiciona la actividad urbanizadora a su política territorial y en particular de vivienda y equipamientos públicos.

Sin embargo, la iniciativa pública es la que ocupa el papel principal, mientras que la privada ocupa un rol complementario.

En todo caso, las obligaciones de pagar las tasas de equipamientos locales, *taxe local d'équipement*, *TLE*, se refieren al constructor, urbanizador o emprendedor de las obras, cualquiera que sea su carácter.

La principal característica del planeamiento **inglés** radica en que es indicativo, mientras que el *development control* –autorizaciones y licencias– es la fase o momento en que se negocia con los interesados los términos de la actividad urbanizadora y edificatoria.

Por lo tanto el urbanismo inglés es indicativo, concertado y consensuado en cada actuación, no prescriptivo ni garantista.

La ejecución del urbanismo corre por cuenta de los promotores particulares –quienes negocian sus propuestas con la administración en término de *planning gains* y con los propietarios mediante opciones de compra.

En **Brasil** los planes directores deben delimitar las áreas urbanas que no estén cumpliendo la función social de la propiedad, así como establecer los criterios para aplicar en ellas los instrumentos de gestión urbana que consigna el EC

y de los que depende su ejecución, tales como la *outorga onerosa* del derecho de construir, las operaciones urbanas consorciadas, la transferencia del derecho de construir o la regularización fundiara, entre otros.

Cada intervención concreta requiere de la aprobación de una ley específica por los consejos municipales, con la participación de todos los actores interesados, las cuales una vez expedidas facultan a las autoridades para llevarlas a cabo.

Puede afirmarse que en Brasil la propiedad del suelo no está sometida a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe un ámbito propio de derecho urbanístico.

En términos generales en la ejecución de proyectos urbanísticos los propietarios del suelo venden sus propiedades a promotores-urbanizadores, los cuales a su vez gestionan sus proyectos ante la administración pública.

En **Colombia** el POT determina las actuaciones urbanísticas en suelos urbanos y de expansión urbana, a ejecutar en unidades de actuación urbanística.

Los planes parciales delimitan y caracterizan las actuaciones a realizar, en particular las obligaciones urbanísticas, de conformidad con la programación de inversiones públicas y privadas.

La unidad de actuación urbanística es el área conformada por uno o varios inmuebles a ser urbanizada o construida como unidad de planeamiento, para el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Una vez delimitadas y elaborados los correspondientes proyectos de actuación urbanística se someten a la consideración de los propietarios, los cuales los aprueban mediante el voto favorable de los propietarios que representen el 51% del área comprometida, para ser sometidos a la consideración de las autoridades municipales; las obligaciones urbanísticas recaen en los propietarios.

La aprobación de actuaciones urbanísticas concreta la obligación de gestión o actuación asociada de los propietarios a través de integraciones inmobiliarias, que pueden hacerse mediante 'reajustes de tierra', 'integraciones inmobiliarias' y la 'cooperación entre partícipes', instrumentos a los que nos referimos más adelante.

Para facilitar e inducir estas formas de gestión asociada la ley 388 establece 'derechos de construcción y desarrollo' y 'fondos de compensación', que pueden ser administrados mediante encargos fiduciarios.

En complemento la administración municipal tiene la potestad de iniciar procesos de enajenación forzosa en pública subasta o de expropiación de los predios de los propietarios renuentes, si previamente se ha decretado la declaratoria de desarrollo prioritaria.

Puede afirmarse para el caso que nos ocupa que la propiedad del suelo no está sometida ni a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe –así sea en formación– un ámbito propio de derecho urbanístico.

En México el desarrollo urbano debe ceñirse a las prescripciones de un urbanismo ‘prescriptivo y dibujado’, en vez de las de un urbanismo ‘indicativo, concertado y debatido en cada actuación’, ya que los planes urbanos consignan los usos del suelo autorizados con sus correspondientes restricciones.

Ello no impide que los desarrolladores negocien con las autoridades, a nivel de detalle sus desarrollos, dentro del marco del plan.

La ejecución de la planeación urbana en México es de la responsabilidad de la administración pública, en lo fundamental de los ayuntamientos.

La expedición de planes urbanos en México no conlleva la obligación de urbanizar ni edificar a los particulares; en términos generales puede decirse que las regulaciones contenidas en los planes no contienen determinaciones sobre las circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento.

Al respecto, la infraestructura y el equipamiento primario las determina el plan, sin dejar en claro a quien les corresponde construirlas y con que mecanismo se llevarán a cabo; solamente, al autorizarse los fraccionamientos o conjuntos urbanos se imponen obligaciones a los desarrolladores para construir redes de infraestructura y equipamientos secundarios y se negocian, en su caso las de carácter primario.

Tampoco obliga la autorización de urbanizar y edificar a cumplir condiciones respecto al producto terminado, tales como precio máximo o calidades, salvo cuando los desarrolladores, vía acuerdo de voluntades, convienen ciertas contraprestaciones por los aportes en tierra o recursos fiscales recibidos de las instancias gubernamentales para la realización de proyectos de interés social.

La normativa que rige la ejecución urbanística –en particular la actuación de la administración pública– es limitada e incipiente, pues los ordenamientos jurídicos se concentran más en la formulación y aprobación de los planes urbanos que en su ejecución y cumplimiento.

Al respecto, la legislación vigente es omisa en la coordinación intergubernamental para el desarrollo urbano y pobre en cuanto a las fórmulas de gestión pública-privada, temas a los que nos referimos en los apartados subsecuentes.

El problema de coordinación intergubernamental se acentúa en las zonas conurbadas, donde según el artículo 115 constitucional “...la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros”.

La ejecución material de la urbanización o habilitación de suelo con infraestructura y equipamiento, en lo que se refiere al poblamiento formal, corresponde tanto a los particulares –propietarios y desarrolladores– como a las autoridades de los tres niveles de gobierno en sus respectivas esferas de competencia.

La concertación entre particulares y autoridades para la ejecución del planeamiento se hace en lo principal a iniciativa de los particulares –a excepción de algunos grandes proyectos urbanos promovidos por los gobiernos estatales– ya que el desarrollo urbano formal lo realizan mayoritariamente los propietarios-desarrolladores.

En lo que respecta al poblamiento informal en asentamientos irregulares, mayoritariamente en terrenos ejidales –que estimamos supera al poblamiento formal y sobre el cual no existen cifras oficiales– la urbanización precaria de las lotificaciones corre por cuenta de los propietarios-desarrolladores ilegales y en lo principal de los poseedores de los lotes, con el apoyo a posteriori de las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno, en programas de dotación de servicios básicos, de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda progresiva, con fórmulas o procedimientos a los que nos referimos más adelante.

Dichos asentamientos irregulares se dan frecuentemente en áreas no urbanizables según los planes urbanos, contravienen en ocasiones sus prohibiciones expresas –de ocupación de áreas de preservación ambiental o de zonas de riesgo, entre otras–, no cumplen con las prescripciones relativas al fraccionamiento de la propiedad y a la edificación y no cuentan con las licencias y autorizaciones ex ante que la ley prevé.

### **Fórmulas de gestión-ejecución.**



Las formas de ejecución urbanística varían en función del sujeto que tiene la iniciativa; en Francia, la ejecución es predominantemente pública; en cambio en Inglaterra y Estados Unidos es predominantemente privada.

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen sistemas de ejecución privada reglados administrativamente al modo español.

Existen en cada uno de los ordenamientos múltiples modalidades y combinaciones de ejecución urbanística.

En los países estudiados el suelo para dotaciones se obtiene por cesión obligatoria y gratuita o por adquisición libre o coactiva, en cuyo caso la administración cobra en metálico las tasas, tributos o contribuciones correspondientes a los promotores o propietarios beneficiados y compra o expropia los terrenos requeridos, haciendo de intermediario financiero en la operación.

En ninguno de los países examinados existe el reparto obligatorio entre los propietarios, administrativamente regulado, que conlleve la cesión obligada y gratuita de los terrenos públicos necesarios, así como de suelos con aprovechamiento lucrativo, como sucede en el caso español.

En todos los ordenamientos estudiados la administración despliega la doble función de promotor e impulsor activo y de controlador pasivo de la ejecución urbanística.

En los países continentales la administración es principalmente impulsora y promotora activa, pero también controladora de los procesos privados.

En Inglaterra y los Estados Unidos la administración es fundamentalmente pasiva, mera policía de control de la ejecución privada, pero a cambio tiene mayores márgenes de discrecionalidad a través de la negociación *case by case* con los promotores, controlando su ejecución.

El principal instrumento de control es, en todos los casos, la licencia o permiso de edificación.

En todos los ordenamientos estudiados la administración interviene en el mercado del suelo bien como sujeto o agente del mercado –comprando y vendiendo suelo– o como regulador dotado de poderes imperativos como el expropiatorio y el derecho de tanteo y retracto.

La original modalidad de gestión urbanística **española** puede ser calificada de urbanismo público de ejecución privada subsidiaria cuasi-concesional por los propietarios de suelo.

La iniciativa pública puede ser por 'sistema de expropiación' y por 'sistema de cooperación' o modo mixto entre la iniciativa pública, –que gestiona el proceso– y los propietarios del ámbito de gestión –que reparcelan sus terrenos y adelantan y financian los costes de urbanización y cesión.

La iniciativa privada puede ser por 'sistema de compensación' o por 'sistema concurrencial' para seleccionar mediante licitación pública al urbanizador concesionario de las obras.

Los terrenos para equipamientos e infraestructuras dentro de cada sector de plan parcial –sistemas locales– o en el seno de un área de reparto con varios de ellos –sistemas municipales generales– se obtienen por 'cesión' gratuita y obligatoria.

La administración local interviene definiendo su política urbanística en el plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en su actividades.

Interviene también activamente en el impulso de desarrollos urbanísticos estratégicos con capitales mixtos o públicos, así como estableciendo patrimonios municipales de suelo, PMS, con el fin de contar con reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y regular el mercado de terrenos.

Finalmente, interviene en el mercado del suelo a través del PMS, administrando las cesiones – para viviendas o usos de interés social– de hasta el 10% del aprovechamiento medio de suelo lucrativo creado por el plan, ejercitando los derechos de tanteo y retracto, y en su caso mediante la expropiación.

En los **Estados Unidos** la gestión urbanística es en general de carácter privado, a cargo del *developer* o *subdivider*, sin embargo, también es posible encontrar supuestos de gestión pública o mixta.

El promotor privado –*subdivider*– debe ceder los suelos aptos para dotaciones, así como costear la urbanización, para cumplir con la normativa urbanística de la actuación.

En caso contrario, el municipio no puede aprobar la urbanización y no se puede producir su integración efectiva al núcleo urbano.

La administración despliega la doble función de policía y promotor: como policía controla la ejecución de la urbanización y de la edificación; como promotor impulsa distintas políticas, en particular las de la vivienda social, utilizando recursos federales, *federal funds*.

Su participación en el mercado de suelo es limitada, circunscrita a la de naturaleza policial.

El planeamiento en **Francia** se realiza mediante un urbanismo concertado o consensuado en cada actuación, de ejecución pública o privada, en el cual la administración actúa como promotora y como policía.

La ejecución pública consiste en que la administración –municipal o estatal– delimita una zona, *ZAC*, expide el plan correspondiente, *PAZ* y promueve la construcción de viviendas, comercios, industrias o servicios, así como la dotación del equipamiento requerido.

La administración promotora puede asumir o no los riesgos financieros de la operación urbanística, ejecutándola por gestión directa, *régie directe*, o indirecta, *contrat*.

Los modos privados de ejecución para subdividir y urbanizar la propiedad son dos: el *lotissement* y la *association foncière urbaine*, *AFU*.

Los suelos para dotaciones se obtienen por cesión obligatoria y gratuita o por adquisición pactada o forzosa; en este caso, una vez calificado el suelo por el *PLU* como emplazamiento reservado, los propietarios pueden solicitar de la administración o beneficiario de la reserva la adquisición de los terrenos dotacionales por vía de convenio.

En la fase de gestión-ejecución la administración actúa como agente inmobiliario en la urbanización, especialmente en el caso de las *ZAC*, donde obtiene importantes plusvalías resultantes de las operaciones urbanísticas que dirige, lo cual ha generado controversias.

Como se ha indicado, la principal característica del urbanismo **inglés** radica en el carácter ‘indicativo’ del planeamiento y ‘negociado’ de la gestión.

Los promotores privados —que mayoritariamente ejecutan el planeamiento— solicitan a la autoridad local, *local planning agency*, un *planning permission* para la propuesta que formulan.

Tras las consultas, examen, evaluación e información públicas, la agencia puede denegar o conceder la autorización, la cual queda recogida en un acuerdo o *agreement* que consigna las contrapartidas privadas o *planning gains* por concepto de externalidades en beneficio de la comunidad.

En **Inglaterra** no hay obligaciones legales relativas a cesión de suelos públicos y equipamientos, ni estándares de reservas, las cuales no obstante se concretan al otorgamiento del *planning permission*.

La utilización de la *compulsory purchase* –expropiación– es hoy ‘excepcional’, aunque está prevista en la legislación urbanística.

La administración impulsa el desarrollo urbanístico mediante ayudas financieras; en los últimos años, la intervención gubernamental se ha visto sensiblemente reducida, con una fuerte desregulación para reducir los trámites y atraer la inversión.

No obstante, continúa la intervención de la administración en la promoción, en particular la asociada a la vivienda social.

En **Brasil** el papel principal de la administración pública en la ejecución del urbanismo es la elaboración del plan director y la aprobación de sus leyes complementarias, que determinan los procesos de urbanización en el territorio municipal.

Para hacerlos operativos el Estatuto de la Ciudad, EC, consigna diversos instrumentos para la gestión urbanística.

Dichos instrumentos –algunos de los cuales ya existían en la legislación previa y eran aplicados en la práctica– denominados en el estatuto ‘instituciones jurídicas y políticas’, son los que presentan mayores potencialidades para una gestión operativa centrada en la concertación de acciones de los agentes públicos, privados y sociales para conferir a la propiedad territorial su función social.

Los Instrumentos jurídicos y políticos más relevantes que consigna el EC son los siguientes: la ‘*outorga onerosa*’ del derecho de construir; la parcelación, edificación y utilización compulsorios; la declaración de zonas especiales de interés social; las operaciones urbanas consorciadas e interligadas; el derecho de preferencia; la transferencia del derecho de

construir; la expropiación; la regularización '*fundiaria*' y la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidad y grupos menos favorecidos.

La inclusión del 'suelo creado' en el EC –que subordina el ejercicio del derecho de edificar a la función social del suelo– hace que el derecho sea compartido entre el propietario y el Estado y que más allá de un coeficiente básico y hasta un coeficiente máximo sea objeto de *outorga onerosa* por parte del poder público.

Ello permite la captura de plusvalías por parte de la administración municipal para el financiamiento del desarrollo urbano.

La expedición de 'leyes municipales' para la utilización, parcelación o edificación compulsoria del suelo urbano no utilizado, subutilizado o no edificado, imponen la utilización social del suelo y frenan la especulación inmobiliaria.

Al respecto, resulta importante considerar que en caso de que tales disposiciones no sea cumplidas por los propietarios las autoridades municipales podrán cobrar un IPTU progresivo durante cinco años, al cabo de los cuales podrá expropiarse el inmueble pagando con títulos de la deuda pública.

En el ámbito del mejoramiento urbano, destaca el establecimiento de 'zonas especiales de interés social' y de leyes específicas para fijar las contribuciones de mejoras para el financiamiento de la dotación de servicios básicos.

Las operaciones urbanas *consorciadas* son intervenciones en grandes áreas de la ciudad donde una 'ley específica' permite cambios en los coeficientes de aprovechamiento del suelo, *suelo creado*, a cambio de los cuales los propietarios beneficiados por las valorizaciones de sus terrenos entregan contrapartidas económicas en forma de infraestructura, servicios o viviendas sociales al gobierno municipal.

Dichas operaciones se financian con el lanzamiento al mercado de 'certificados de potencial adicional de construcción', *CEPAC*.

Las operaciones interligadas permiten a los desarrolladores privados o públicos la modificación de los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad, a cambio de los cuales construyen y donan a los municipios habitaciones de interés social para contribuir a la reducción de los tugurios.

En el caso de Brasil el suelo requerido para infraestructura, equipamientos públicos y para vivienda de interés social puede ser adquirido mediante cesiones, la aplicación del derecho de preferencia, *de preempción*, la transferencia del derecho de construir y desde luego la expropiación.

El EC consigna el derecho de preferencia y determina que “una ley municipal basada en el plan director, delimitará las áreas en las que incide”, así como su vigencia; el derecho podrá ser ejercido cuando el poder público municipal necesite adquirir tierra para programas de vivienda y desarrollo urbano de interés público y beneficio social.

Prevé la transferencia del derecho de construir en los casos de regularización de la tenencia de la tierra y la generación de oferta de suelo para la vivienda de interés social, para que los particulares truequen terrenos en áreas de interés para la administración a cambio de derechos de construcción en otros terrenos de su propiedad, sin desembolsos excesivos como los que generan las expropiaciones.

La expropiación de suelo relacionada con la ejecución de los planes directores urbanos está consignada en el EC, que establece que “después de cinco años de cobranza del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido con la obligación de parcelar, edificar o utilizar, el municipio podrá decidir la expropiación del inmueble, pagando con títulos de la deuda pública”.

En complemento, especifica la forma como serán determinadas las indemnizaciones; al respecto, no serán computadas expectativas de ganancia, ganancias cesantes o intereses compensatorios y los títulos de la deuda pública utilizados para la expropiación no podrán ser utilizados para el pago de tributos.

En la medida en que el EC confiere a las autoridades municipales instrumentos como los referidos las administraciones municipales no deben circunscribirse a un papel de control sobre el cumplimiento de las prescripciones urbanas, sino asumir el de agente impulsor del urbanismo deseado.

En Brasil, con la aprobación del EC, los instrumentos de intervención administrativa y financiera para impulsar y regular el mercado de suelo se ampliaron; actualmente las administraciones municipales cuenta con múltiples instrumentos a los cuales nos hemos venido refiriendo.

Queda por dilucidar, habida cuenta del corto tiempo transcurrido desde la expedición del EC, la eficacia de sus instrumentos, una vez que sean puestos en acción de forma generalizada.

En **Colombia** la ley 388 contempla una serie de instrumentos para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

La ley define como ‘unidad de actuación urbanística’ “...el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada por los POT, a ser urbanizada o construida como unidad de planeamiento”.

Las actuaciones urbanísticas pueden ser desarrolladas por propietarios individuales o por grupos de propietarios asociados voluntaria o obligatoriamente, por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre los sectores público y privado.

Para la gestión asociada de actuaciones urbanísticas la ley contempla diversos instrumentos.

El reajuste de tierras –en suelo de expansión urbana– o la integración inmobiliaria –en suelo de renovación o redesarrollo– cuando se requiera una nueva definición predial, así como para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios; los instrumentos referidos facilitan la transferencia a la administración del suelo requerido para obras de urbanización.

La ‘cooperación entre partícipes’ aplica cuando no se requiere una nueva configuración predial y las cargas y beneficios pueden ser repartidos en forma equitativa entre los propietarios; requiere de la aplicación de instrumentos como la valorización, la participación en plusvalías o las compensaciones, así como de la constitución de una entidad gestora –encargo fiduciario– que garantice el desarrollo de la unidad de actuación.

Finalmente la ley establece que en el evento de programas o proyectos que deban ejecutar las entidades públicas podrán crearse entidades especiales de carácter público o mixto para su ejecución.

Para evitar la retención de terrenos o que los propietarios se resistan a la gestión asociada la ley 388 prevé que los POT decreten el desarrollo o construcción prioritaria de los terrenos para los que se defina una actuación urbanística al corto plazo, sujeto a venta forzosa en pública subasta.

El alcalde ordenará mediante resolución la enajenación forzosa de los inmuebles, indicando el uso o destino que deba dárseles –de conformidad con lo establecido en el POT y sus normas urbanísticas– la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles; una vez inscrita la orden de enajenación puede iniciarse el procedimiento de pública subasta.

En complemento, existe la expropiación judicial y la expropiación por vía administrativa, las cuales –como mecanismo de soporte a las formas de gestión asociada– pueden realizarse ‘a favor de terceros’, cuando se haya establecido un contrato que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito para el que fueron adquiridos”.

La administración municipal puede, en complemento, expedir certificados de derechos de construcción generados por la propia operación o proyecto urbanístico, para apoyar la ejecución de las unidades de actuación urbanística.

Finalmente, la ley contempla la constitución de bancos inmobiliarios o bancos de tierra, los cuales pueden adquirir suelo mediante enajenación voluntaria, expropiación, derecho de preferencia o asociación con particulares.

En Colombia la ley también contempla el derecho de preferencia a favor de los bancos inmobiliarios, el cual no ha tenido aplicación e incluso es escasa su comprensión.

La ejecución de los planes corresponde a los particulares, propietarios y desarrolladores, a los grupos sociales organizados, así como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno, lo que permite calificarla de una forma mixta de gestión urbana.

La legislación nacional, en particular la LGAH, no contempla sistemas de actuación que regulen o intervengan en la forma como los particulares articulan sus acciones entre ellos o con la administración en la ejecución de los planes urbanos y mucho menos que establezcan sistemas de actuación privada reglados o predeterminados administrativamente.

Contempla, a lo sumo, algunas previsiones *ad hoc* para la articulación de las acciones de los sectores urbano y agrario gubernamentales, así como de los ejidatarios en la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra.

Dichas previsiones consignan –de forma resumida– que “la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas ...para establecer una política integral de suelo urbano, ...evitar la especulación de inmuebles, ...reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de predios y ...asegurar la disponibilidad de suelo”.

En complemento, que “...la federación suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades federativas y los municipios y...convenios de concertación con los sectores social y privado [donde] se especificarán los...requerimientos de reservas territoriales, ...[sus] acciones e inversiones, ...los mecanismos para articular la regularización de la tenencia



de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura y servicios urbanos, ...las medidas que propicien el aprovechamiento de predios baldíos [y] ...los instrumentos financieros para [dotarlos] de infraestructura y servicios urbanos.

Por su parte, a nivel estatal, existen algunos desarrollos normativos incipientes, relativamente recientes,–inspirados en las legislaciones urbanísticas extranjeras– para la participación activa y conjunta de los grupos sociales organizados y del sector privado con la administración pública en la ejecución del planeamiento y la urbanización, que han permitido llevar a cabo ciertas obras de infraestructura o equipamiento.

Pueden mencionarse entre ellos los casos del Distrito Federal y el Estado de Jalisco, donde se ha intentado aplicar herramientas específicas tales como los ‘polígonos y sistemas de actuación’ con la participación activa de propietarios, inversionistas y autoridades en proyectos urbanos específicos.

Sin embargo, sus prescripciones son de carácter declarativo, generales, imprecisas y complejas, que no establecen derechos y obligaciones claros, que no contemplan sanciones para el caso de incumplimiento, ni mucho menos las condiciones para que la autoridad pública ejerza actos de imperio por interés público y beneficio social.

En suma, no conforman auténticas instituciones para la concertación de acciones en la ejecución del planeamiento, cuestión que resulta fácil demostrar al constatar su inoperancia.

La ejecución material de la urbanización en los procesos formales de poblamiento corresponde tanto a los particulares, propietarios y desarrolladores, como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno.

En lo que respecta a los particulares su participación en la ejecución material de la urbanización es significativa y creciente, en virtud del incremento sustantivo de la edificación de vivienda de interés social durante los últimos años, a cargo de promotores-desarrolladores privados.

Dicha edificación conlleva la integración, urbanización, subdivisión, edificación y venta de suelo en lotes o espacios construidos, a través de una serie de figuras, las cuales están sujetas a las obligaciones de urbanizar y donar porciones urbanizadas que consignan las leyes y reglamentos estatales de desarrollo urbano.

Sus estándares son diversos, ya que dependen de las disposiciones estatales en la materia; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros son imprecisos y laxos.

En lo que se refiere a la administración pública, las diversas leyes orgánicas federal, estatales y municipales facultan a las dependencias y entidades gubernamentales a construir infraestructura primaria, redes de servicio y a dotar de equipamientos públicos a la población para cumplir con sus funciones, sin quedar claramente definidos y de forma excluyente sus ámbitos competenciales en diversos renglones.

En complemento, facultan al gobierno federal y a los gobiernos de los estados a participar en la prestación de algunos de los servicios básicos de competencia municipal, como es el caso del agua potable, así como le atribuyen en forma exclusiva otros servicios públicos, como es el caso de la energía eléctrica.

La ejecución de la urbanización formal, en lo particular la integración de la propiedad, no está regida exclusivamente por la legislación urbana nacional, pues otras disposiciones, en lo particular agrarias, inciden de forma determinante.

Destacan al respecto las prescripciones para la desincorporación de tierra ejidal del régimen agrario y su incorporación al desarrollo urbano por los desarrolladores y gobiernos.

Al respecto, la Ley agraria regula las condiciones y los procedimientos para que los ejidatarios “adquieran el dominio pleno sobre sus parcelas y puedan enajenarlas a los desarrolladores; para que las tierras de uso común puedan ser aportadas a sociedades mercantiles o civiles, ...en las que participen el ejido o los ejidatarios”; ...para que la tierra ejidal pueda ser expropiada para “...el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos, el ordenamiento urbano, ...así como la creación de reservas territoriales”, entre otros.

La profusión, indiferenciación y limitaciones de las prescripciones relativas a la ejecución urbanística genera indeterminación sobre los roles y los derechos y obligaciones de propietarios, promotores-urbanizadores y administraciones públicas en el desarrollo urbano formal, que se traduce en permanentes negociaciones y/o confrontaciones y genera fórmulas variadas de colusión, corrupción y exacción.

En particular, la inexistencia de instituciones que ‘equidistribuyan’ los costos de la urbanización y compensen a la colectividad las externalidades generadas, aunada a la precariedad de las finanzas municipales, se ha traducido en la exacción a los desarrolladores de ‘contribuciones políticas’, para sufragar obras o prestar servicios, a cambio de las autorizaciones correspondientes.

Dichas exacciones encarecen la vivienda, inhiben la actividad empresarial y se administran en forma discrecional y poco transparente.

Lo expuesto es factor determinante de que la planeación urbana se eluda, evada o distorsione, lo que permite calificarla de una 'planeación discursiva', que explica, en buena medida, el crecimiento urbano formal disperso, desarticulado y descapitalizado que 'no hace ciudad'.

La ejecución material de la urbanización en los procesos informales de poblamiento –que por definición infringen las formalidades establecidas para el mercado inmobiliario capitalista formal o institucionalizado, *ie* las regulaciones urbanísticas–, mayoritarios en tierras ejidales, está regida paradójicamente por prescripciones de carácter administrativo, determinantes del desarrollo de nuestras ciudades.

Destacan al respecto las disposiciones agrarias y urbanas que regulan la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios básicos –en programas de mejoramiento urbano–, *expost* al poblamiento, así como las disposiciones agrarias que regulan la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano y su fraccionamiento, *exante* al poblamiento.

En lo que se refiera a la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, que fue durante décadas la fórmula principal para incorporar de modo precario la tierra ejidal al desarrollo urbano, se sobreponen las atribuciones agrarias y urbanas, del gobierno federal y las de los gobiernos locales, en lo particular del municipio.

Así, la Ley Agraria establece que “...los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados ...para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; por su parte la LGAH establece en diferentes apartados que “...se considera de utilidad pública ...la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; ...[que] la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones ...[para] la acción integrada del sector público que articule la regularización ...con la dotación de servicios y satisfactores básicos”, entre otras prescripciones.

En lo que se refiere a la incorporación *exante* de tierra ejidal al desarrollo urbano la ley agraria contempla la conformación de zonas de urbanización ejidal, que son las “...tierras destinadas al asentamiento humano [que] integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido”, las cuales “la asamblea podrá... delimit[ar] ...en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable”.

Establece que “...para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la [SEDESOL]”; que “...los solares serán de propiedad plena de sus titulares y ...[que] todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar, ...cuando ello sea posible; [que] ...una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados ...a personas que deseen avecindarse”.

Finalmente, que “...cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras; [que] ...queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas; ...[que] en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población ...se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la LGAH”.

Sin embargo, en las zonas de urbanización ejidal en la periferia de las ciudades las prescripciones urbanas y agrarias difícilmente se cumplen; son distorsionadas, eludidas o simplemente desacatadas en procesos regidos por actores del sector agrario coludidos con autoridades municipales y estatales.

Dichos procesos tienen por objeto la venta indiscriminada de lotes precarios, mediante la expedición de títulos de solar urbano, que alimentan la urbanización informal y la especulación inmobiliaria.

Los actores principales en su desarrollo son: los ejidatarios –representados por las asambleas ejidales–, los promotores o gestores y el RAN –a cargo de la expedición de los títulos de solar urbano, a los adquirentes finales de los lotes precarios, familias pobres mayoritariamente del sector informal de la economía.

De los dos mecanismos referidos la titulación de solares urbanos ha venido adquiriendo preeminencia como instrumento facilitador de la informalidad en terrenos ejidales –desde la reforma de 1992 de la Ley Agraria–, en detrimento de la fórmula tradicional de la venta ilegal de lotes y su posterior regularización a través de la CORETT, que prevaleció en el país durante más de medio siglo.

Su magnitud, mecanismos y características deben analizarse detalladamente, como requisito de propuestas efectivas de combate a la informalidad, para lo cual resulta imperativo acceder a la información del RAN en la materia.

Pone de manifiesto el desarrollo y adaptación en el tiempo de los procesos de la informalidad a las cambiantes circunstancias del país; el surgimiento de un ‘neoprecarismo urbano’ que recrea al corporativismo agrario, que ha sido y

sigue siendo la base de los procesos irregulares de poblamiento, sustentado en instituciones que no sólo no dan respuesta a los problemas para los cuales fueron creadas, sino que los reproducen.

En México el papel de la administración en la ejecución del urbanismo es simultáneamente de agente directo y de policía de control subsidiario, como en todos los países del mundo.

Las formas de intervención pública en el desarrollo urbano –en complemento de la zonificación o regulación de los usos del suelo– son primarias y limitadas, en comparación con las de los países desarrollados y en vías de desarrollo con avances en la gestión urbana.

De las formas de intervención directa del Estado en el desarrollo urbano destaca en una primera instancia la acción directa gubernamental en la urbanización, mediante la construcción de infraestructura y redes de servicio, así como la dotación de equipamientos públicos, a cargo de la inversión pública, a la que hemos venido haciendo referencia.

La acción directa gubernamental en la urbanización, conviene reiterar, las realizan los tres niveles de gobierno, sin definición clara y de forma excluyente de sus ámbitos competenciales, lo que propicia la descoordinación.

Se subordinan a criterios y prioridades de gasto público muchas veces no congruentes con las políticas y planes urbanos, a cargo de los recursos fiscales globales o generales de los gobiernos.

En complemento, no asumen por lo general la ejecución integral, comprensiva y sistemática de los planes urbanos en el crecimiento periférico ni en el mejoramiento urbano, por sectores de la ciudad o por áreas de actuación, sino se restringen a intervenciones individuales y fragmentadas en el tiempo y en el espacio, que no ‘hacen ciudad’.

Al respecto, cabe mencionar que las acciones de urbanización no son por lo general autofinanciables, ni recuperan las plusvalías que generan en los predios circunvecinos, las cuales son captadas por los propietarios de la tierra.

Destaca en una segunda instancia la expropiación, como forma de intervención directa del Estado en el desarrollo urbano, la adquisición de suelo para la dotación de infraestructura y equipamientos públicos, para combatir al precarismo urbano y eventualmente para realizar grandes proyectos urbanos, la cual ha sido ejercida tradicionalmente por el gobierno federal, mayoritariamente en terrenos ejidales, en marcado contraste con fórmulas otras de adquisición de derecho privado.

Esta situación se explica por la preponderancia de la tierra ejidal, porque hasta fechas recientes sólo podía desincorporarse del régimen agrario mediante la expropiación, por ser la expropiación ejidal facultad exclusiva presidencial y porque sólo se recurre a la expropiación de la propiedad privada en última instancia.

La Ley de Expropiación, reglamentaria del artículo 27 constitucional y de aplicación federal, determina que previa declaración del Ejecutivo Federal, “procederá la expropiación, la ocupación temporal, total, parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines de Estado o en interés de la colectividad”, precepto que con algunas variantes reproducen las leyes expropiatorias estatales.

De los diferentes actos de imperio que prevé la ley, en la práctica, sólo se ha utilizado la expropiación, que según la Constitución “sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

El justiprecio de los suelos requeridos debe hacerse –tal como lo comentamos más adelante– atendiendo al ‘valor comercial’ de los predios expropiados, que incorpora valores de futuro o expectativas de ganancia y genera problemas financieros a los gobiernos locales.

En lo que se refiere a la dotación de infraestructura y equipamientos públicos la expropiación de tierra ejidal ha sido uno de los renglones más importantes de actividad durante las últimas décadas de la SRA del gobierno federal –tanto para la realización de grandes infraestructuras o equipamientos de su responsabilidad, como a solicitud de los gobiernos locales– y factor determinante de los procesos urbanos.

En lo que respecta al precarismo urbano, que ha tenido un crecimiento exponencial en terrenos ejidales a partir de mediados del siglo pasado, la expropiación ha sido el instrumento principal del gobierno federal para su ‘infructuoso combate’, mediante programas correctivos de regularización de la tenencia de la tierra, así como programas preventivos de constitución de reservas territoriales.

Se tradujo, al año 2000, en la titulación de más de dos millones de lotes en unas 123 mil has., lo cual permite calificarla como la política ‘de facto’ para la dotación de vivienda a los pobladores de menores ingresos durante la segunda mitad del siglo pasado.

Fue determinante de los procesos de desarrollo urbano informal a nivel nacional, ya que confirió legitimidad a la irregularidad y transformó la compra irregular de posesiones en la fórmula de acceso de las mayorías a la vivienda en propiedad.

Esta situación comenzó a cambiar durante los últimos años como resultado de la modificación del marco institucional de régimen agrario –al que nos referimos antes– y de la propia reorganización gubernamental para la acción regularizadora.

Generó nuevos modos de incorporación informal de tierra ejidal al desarrollo urbano, en lo particular mediante la titulación de solares urbanos en zonas urbanas ejidales, que sustituyeron la venta ilegal de lotes y su posterior regularización por la CORETT, conformando un ‘neoprecarismo urbano’.

En una segunda instancia, en lo preventivo, la expropiación ha sido utilizada para constituir reservas territoriales para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano durante la segunda mitad del siglo pasado, intervención pública que permitió la incorporación al desarrollo urbano al año 2000 del orden de 55 mil has, cifra que se redujo también durante la presente administración federal.

Dicha intervención gubernamental es de carácter coordinado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, a cargo de la administración y desarrollo de las reservas territoriales, mediante convenios.

Al respecto, es importante considerar que pesar de esfuerzos continuados desde hace más de cuarenta años por constituir bolsas de tierra y más recientemente reservas territoriales para la vivienda y el desarrollo urbano por los gobiernos locales, con el apoyo del gobierno federal, mediante la expropiación mayoritaria de tierra ejidal, los resultados son magros, lo que se traduce en el hecho de que los municipios no tienen superficies importantes de suelo público para planificar el futuro.

Lo expuesto, aunado a la casi nula dotación de suelo para los equipamientos públicos en los asentamientos irregulares, se traduce en el deterioro creciente de la calidad de vida y el bienestar social en las ciudades.

Finalmente, en lo que respecta a la realización de grandes proyectos urbanos, la expropiación fue utilizada de forma excepcional durante la segunda mitad del siglo pasado, principalmente en proyectos turísticos, en los cuales el Estado obtuvo grandes plusvalías por su acción urbanística al reclasificar y recalificar sus patrimonios.

Sin embargo, la expropiación como instrumento de gestión gubernamental urbana se encuentra en crisis, en creciente desuso, por los conflictos que genera su inadecuada regulación, que han provocado incluso la cancelación de importantes proyectos de relevancia nacional.

Esta situación obedece a un conjunto de factores, a ponderar para restituirle su carácter de acto de imperio y de instancia última de la gestión urbana gubernamental para conferir al suelo su función social.

Resaltan entre ellos la modificación al régimen de propiedad agrario de 1992 que ratificó y explicitó la propiedad plena ejidal y detuvo su expropiación indiscriminada –lo cual es encomiable–, su desvirtuamiento ‘político’ –al transformar la expropiación en un ‘acuerdo de voluntades’, ie de expropiaciones concertadas en vez de un acto de imperio–, la falta de criterios y procedimientos claros y expeditos –en lo particular en materia de indemnizaciones– y finalmente el cúmulo de complicaciones que impone el sistema jurisdiccional mexicano para su ejercicio.

Lo expuesto impone la necesidad de modernizar la institución expropiatoria –instrumento central de la gestión urbana–, para transparentarla y eficientarla.

La LGAH no establece, más que de forma tangencial, otras formas de adquisición gubernamental de suelo de derecho público para los equipamientos públicos.

En lo que respecta al derecho de preferencia consignado en la legislación urbana, prácticamente no se utiliza, debido a que solamente aplica en las zonas de reserva señaladas en los planes de desarrollo urbano, por fallas en su implementación, así como por la falta de recursos públicos suficientes y oportunos.

Finalmente, existe la opción de la adquisición de suelo para los equipamientos públicos por vías de derecho privado, la cual cobra preeminencia en los terrenos de propiedad privada, a través de los diversos mecanismos que contempla la legislación civil y mercantil, a precios de mercado.

La intervención administrativa directa del Estado para el impulso y regulación el mercado del suelo para fines urbanísticos y de la vivienda de interés social en el momento actual es mínima, tanto a nivel declarativo, como en el terreno de las acciones concretas.

Así, tal como anotamos más arriba, la adquisición y desarrollo gubernamental de tierra para programas sociales de gobierno –reservas territoriales para la vivienda y el desarrollo urbano– es poco significativa y sus efectos en el mercado de suelo marginales.

En complemento, el derecho de tanto establecido en la legislación urbana no se ejerce en la práctica.



Finalmente, el subsidio a las familias pobres para darles capacidad de compra en el mercado formal y sustraerlas de la informalidad es incipiente y poco significativo en relación a las ingentes necesidades de vivienda.

Ello impone el imperativo de establecer políticas e instrumentos de suelo que regulen el mercado inmobiliario y aseguren en consecuencia el acceso a la vivienda de los grupos mayoritarios y una gestión urbana eficiente, incluyente y sustentable.

Podemos concluir que las formas de intervención pública en el desarrollo urbano son ejercidas por múltiples entes de los tres niveles de gobierno, como resultado de arraigadas tradiciones, de forma harto desarticulada, lo que les confiere un carácter más individualista que coordinado.

Tienen un carácter preeminentemente coyuntural, para dar respuesta a los problemas acumulados, cuando la presión política lo impone, lo que les confiere un carácter más correctivo que preventivo.

Propenden más a la acción directa gubernamental que a la inducción o fomento de las acciones de los agentes privados y sociales del desarrollo urbana.

Se encuentran finalmente en proceso de redefinición, por la crisis por la que atraviesa la planeación urbana en México, para transitar del intervencionismo y voluntarismo gubernamental de la planeación de los asentamientos humanos a una gestión urbana eficaz, incluyente y democrática.

### **Financiamiento del desarrollo urbano.**

La mayor o menor onerosidad de la urbanización para los municipios está en función de los modos de ejecución, en particular del protagonismo de la administración.

En los sistemas en los que la administración urbaniza, como es el caso de Francia, la administración corre con parte o todos los gastos materiales y financieros, sin perjuicio de que los recupere, por la vía del mercado o del sistema fiscal.

En los sistemas en que la ejecución es privada –España, USA e Inglaterra– los promotores son los que soportan los gastos; excepto el caso español, donde los propietarios los sufragan íntegramente.

En los ordenamientos analizados la fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad eminentemente recaudatoria.

En algunos países sirve como instrumento eficaz de recuperación de plusvalías para subvenir las necesidades de interés colectivo en las áreas objeto de operaciones urbanísticas.

En **España** los procesos de urbanización, a cargo y cuenta del valor urbanístico añadido a las propiedades, no sólo no le cuestan a la administración local, sino que obtiene gratuitamente los suelos de uso público y además 10% del aprovechamiento total creado en cada actuación para el patrimonio municipal.

En las actuaciones concursales pueden ofertarse mayores beneficios públicos.

La fiscalidad en el urbanismo tiene más carácter recaudatorio que coadyuvante de la ejecución del planeamiento.

Existen tanto tributos estatales como autonómicos y locales.

El catastro es un inventario de la riqueza inmueble nacional; tiene finalidad fundamentalmente fiscal y su actualización es periódica.

En los **Estados Unidos** el principio rector es el de la autofinanciación de toda operación urbanizadora por cuenta de los particulares que la ejecutan.

La fiscalidad inmobiliaria es un instrumento al servicio de objetivos de interés general, entre los que cabe incluir los urbanísticos.

No existe, en lo general, una relación estrecha entre fiscalidad y urbanismo.

En **Francia** el municipio recupera, en general, los gastos de urbanización por vía fiscal y tasas, cánones o tributaciones especiales.

Los tributos inmobiliarios ocupan un importante papel en el urbanismo, dado que no existe un sistema de deberes o cargas inherentes al aprovechamiento de la propiedad.

Se pretende así, mediante variadas figuras, recuperar las plusvalías generadas por la urbanización y contribuir a la financiación de los equipamientos públicos.

En **Inglaterra** la urbanización no resulta gravosa a los municipios porque las autoridades utilizan su poder de otorgar o denegar los *planning permission* para conseguir contrapartidas que garanticen términos satisfactorios para la comunidad local.

Si las contrapartidas exigibles por la administración, *planning gains*, no hacen rentable la operación privada, ésta no se realizará, debiendo buscarse otra localización menos gravosa o con mayores incentivos y subsidios nacionales en zonas deprimidas.

La fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria.

En **Brasil** la urbanización, que valoriza los terrenos a los que sirve, ha sido tradicionalmente costeadada con recursos públicos, a pesar de que la legislación brasileña contempla, de tiempo atrás la contribución de mejoras.

La contribución de mejoras no ha sido utilizada con frecuencia porque requiere de la expedición de una 'ley específica' y genera resistencia de la población a pagar por tales beneficios.

Puede ser considerada bajo dos perspectivas: de valorización –como caso particular de la recuperación de plusvalías– y de recuperación del costo de la obra – pago de los propietarios de la parte alícuota que les corresponde.

En cualquier circunstancia su aplicación enfrenta problemas, en particular el hecho que las áreas pobres de las ciudades son las más necesitadas de obra pública y donde habitan los pobladores con menor capacidad de pago.

En complemento, el obstáculo político, conformado por la oposición –en particular de las clases medias– a pagar cargas que se estiman desmesuradas y que no se traducen en servicios públicos de calidad.

Cobrar contribuciones adicionales para invertirlos en obras impone garantizar, para su cobro efectivo, que sean resultado de un acuerdo entre los beneficiados por la inversión y no de decisiones unilaterales del poder público.

Con la aprobación del EC y la creación de nuevos mecanismos para la captura de plusvalías y el reparto de cargos y beneficios de proyectos de urbanización los municipios cuentan con otras fuentes de recursos que les evita recurrir de forma generalizada a las contribuciones de mejoras.

Los impuestos aplicados a la propiedad urbana tienen por finalidad casi exclusiva el aspecto recaudatorio, en complemento a objetivos sociales –por su progresividad o cuando eximen a los más pobres– o de inducción de la actividad económica.

Sin embargo pueden también inducir formas de urbanización, como cuando se le aplica progresivamente o cuando se le exige para atraer industrias ‘limpias’.

Los tributos municipales más importantes son el impuesto predial y territorial urbano, IPTU y el impuesto sobre servicios, ISS.

El Código Tributario Nacional consigna como base de cálculo del IPTU el valor venal del inmueble, es decir su valor de mercado.

Resalta en lo particular la aplicación progresiva del IPTU a los terrenos que no cumplen su función social, a la que hicimos referencia, como aplicación urbanística de la imposición fiscal inmobiliaria.

En lo que respecta a la eficacia de los catastros existe una gran variedad de situaciones; con la informatización creciente de sus actividades los catastros tienden a ser más precisos y actualizados.

En **Colombia** la financiación de la urbanización depende de las determinaciones que adopten los municipios en los planes de ordenamiento territorial.

Se puede adoptar la decisión de que las cargas generales del desarrollo urbano sean financiadas a través de impuesto predial o tarifas de servicios públicos, en cuyo caso se vuelve gravosa.

Se puede optar, en contrapartida, por hacer participar a los propietarios de los costos de urbanización.

Existen diversas contribuciones para financiar el urbanismo.

El impuesto predial unificado, IPU,, es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios y distritos que unifica una serie tributos municipales.

La contribución de valorización es un tributo al que se define como una "...contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local".

La participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado contemplada en la ley 388 es clasificada por los tributaristas como un tributo sui generis.

Puede definirse como la captura por la administración de un porcentaje del incremento del precio del suelo producido por la autorización incrementar el aprovechamiento del suelo; se traduce en pagos en dinero, tierra o en una participación en los proyectos urbanísticos; el porcentaje de participación o tarifa fluctúa entre el 30 y el 50%, de acuerdo con lo que decida el Concejo Municipal.

Los recursos provenientes de la participación en plusvalías se destinan, según lo decidan los concejos municipales, a las acciones que preestablece la ley.

La participación en plusvalía no se asume como un simple instrumento recaudatorio sino como un elemento central de los mecanismos de gestión del suelo para aplicar el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios urbanos.

El financiamiento del desarrollo urbano corresponde tanto a los particulares –propietarios y desarrolladores– como a las autoridades de los tres niveles de gobierno en sus respectivas esferas de competencia, –en lo particular los municipios –a cargo de la inversión pública.

En el poblamiento formal, para el caso de los particulares –propietarios y desarrolladores– es cubierto con cargo a sus ganancias o utilidades.

En el de las autoridades, es cubierto con recursos fiscales, provenientes en lo principal de la recaudación general de impuestos y derechos por los gobiernos federal, estatales y municipales, en vez de contribuciones especiales que graven a las plusvalías generadas por el desarrollo urbano, a pesar de la existencia en varias entidades federativas de figuras orientadas a prorratar el costo de la obras pública entre los beneficiarios, las cuales por lo general no son utilizadas.

Sus acciones las realizan bajo prioridades y criterios de gasto público que no son congruentes en muchos casos con los objetivos de los planes urbanos.

En el poblamiento informal, la limitada urbanización de los asentamientos irregulares es cubierta con los ingresos provenientes de la venta ilegal de posesiones de lotes, se circunscribe en lo general a la delimitación y traza de las urbanizaciones y a la nivelación de las terracerías que les dan acceso, así como a sus principales calles o avenidas.

Los poseedores, una vez asentados, gestionan ante las autoridades la dotación de los servicios y satisfactores básicos –en lo fundamental agua potable, electrificación y escuelas–y/o se organizan para realizar ‘faenas’ para su construcción, así como para regularizar la tenencia de la tierra.

Las acciones referidas son cubiertas con cargo a cuotas de recuperación, subsidiadas significativamente por los tres niveles de gobierno.

La imposición fiscal a la propiedad inmobiliaria es de la competencia de los gobiernos locales, en particular de los municipios.

Conforme al artículo 115 constitucional corresponde a los municipios “administrar libremente su hacienda”, los cuales “...percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Dicha disposición se encuentra en la base de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y de plusvalía, así como de las contribuciones de mejoras municipales, entre otros gravámenes, de los cuales el impuesto predial es con mucho el más significativo.

Al respecto, resulta importante reiterar que la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria en México es muy baja, en comparación con otros países, en particular los desarrollados, a excepción de unas cuantas entidades federativas y municipios.

Ello obedece, en lo fundamental, a la viciada dependencia de las haciendas locales de la hacienda federal, que inhibe la recaudación fiscal local, fenómeno generalizado que no ha podido revertirse a pesar de los esfuerzos en materia de coordinación fiscal.

La fiscalidad inmobiliaria sirve en lo fundamental como instrumento recaudatorio de los municipios y en mínima proporción como coadyuvante de los objetivos urbanísticos.

Al respecto, debe mencionarse que aunque las legislaciones estatales contemplan diversas contribuciones con propósitos ‘urbanísticos’ –impuestos a las plusvalías, sobretasas del impuesto predial a los terrenos baldíos y contribuciones de mejoras– sus prescripciones por lo general son tibias y prácticamente no se aplican, con efectos muy limitados en la realidad.

Lo antes expuesto se traduce en una muy escasa recuperación de las obras de urbanización realizadas por los gobiernos –a través del impuesto predial o de contribuciones especiales–, así como en una nula inducción de los procesos urbanos vía estímulos fiscales.

En particular, en relación al rescate de las plusvalías poco se ha avanzado, a pesar de existir en diversas entidades federativas disposiciones legales sobre ‘contribuciones de mejoras’ e ‘impuestos a las plusvalías’, las cuales no se aplican por diversas razones que ameritan cuidadosa consideración, en lo particular la dependencia fiscal de los gobiernos locales del gobierno federal.

Una excepción de carácter negativo a lo expuesto sobre el nulo impacto de la imposición fiscal inmobiliaria en el desarrollo urbano lo constituye el impuesto sobre la renta federal, que en el caso de la primera enajenación de las parcelas ejidales privatizadas –mediante la adopción del dominio pleno por los ejidatarios–, se encuentra exenta; ello permite a los ejidatarios capturar las inmensas plusvalías que genera la incorporación de tierra rústica al desarrollo urbano.

La administración de los catastros y los registros públicos de la propiedad no es uniforme a nivel nacional, ya que es competencia de los gobiernos locales, a pesar de los esfuerzos sistematizadores de ‘modernización catastral’ y de los registros públicos de la propiedad realizados por el gobierno federal durante los últimos años.

La actualización de los catastros fiscales es un tema complejo dado el gran número de municipios de México y la heterogeneidad de sus capacidades e intereses.

Al respecto, es importante destacar que los catastros en México tienen fines básicamente recaudatorios y en algunos casos –de modo residual– otros propósitos administrativos.

En consecuencia el desarrollo institucional en la materia depende del interés y voluntad política de los actores fundamentales: ayuntamientos y gobiernos estatales.

En muchas entidades federativas las funciones de catastro son ejercidas por los gobiernos estatales y en otras, por algunos o la totalidad de sus municipios, aunque los ingresos recaudados por la imposición fiscal a la propiedad inmueble –impuestos predial y al traslado de dominio– queden a favor de los ayuntamientos.

Por su parte, las funciones relacionadas con el registro público de la propiedad corren a cargo de los gobiernos estatales.

Ello explica que no haya podido coordinarse, ni mucho menos integrarse los catastros, los registros públicos de la propiedad y los registros de planes urbanos, lo que se traduce en un atraso generalizado en la materia, salvo contadas excepciones.

Como resultado de lo anterior, el financiamiento de la urbanización por los tres niveles de gobierno y los particulares es exiguo y desorganizado, máxime si comparamos las inversiones en urbanización que realizan los países desarrollados.

Es el resultado no tanto de la falta de recursos originada por el subdesarrollo o la pobreza, sino de la persistencia de arraigados causales estructurales.

Destacan entre ellos la baja recaudación fiscal a nivel nacional, el centralismo gubernamental y su contrapartida la debilidad de los gobiernos locales –a pesar de ciertos avances en materia de descentralización y de robustecimiento municipal–, la preocupante predisposición resultante de los gobiernos locales a depender de las transferencias fiscales del gobierno federal –descuidando la imposición local a la propiedad inmobiliaria– y la incapacidad gubernamental generalizada de gestar sistemas de actuación coordinados y concertados para financiar la urbanización y recuperar para la colectividad las plusvalías que generan las acciones de gobierno.

El financiamiento del desarrollo urbano resulta altamente gravoso a los municipios, salvo algunos casos atípicos, que cuentan con recursos para hacerle frente.

Ello hace de la reforma emprendida hace más de tres décadas, para hacer al municipio responsable del desarrollo urbano, una reforma demagógica y falaz, mientras no se modifiquen sus términos para darle sustento financiero.

Explica el desarrollo urbano ‘descapitalizado’ y excluyente de nuestras ciudades, con evidentes limitaciones en infraestructura, redes de servicio y equipamientos públicos, a excepción de los reducidos enclaves donde se concentran las clases privilegiadas.



Retroalimenta al precarismo urbano, al hacer escaso el suelo servido y elevar en consecuencia su precio, lo que impide a las familias pobres acceder al mercado formal.

Constituye en suma una manifestación flagrante de la ineficaz gestión urbanística nacional.

### **Valoraciones urbanísticas.**

Todos los ordenamientos jurídicos estudiados, excepto el español, parecen obedecer a la regla según la cual el valor del bien es el valor actual de mercado del uso y características existentes.

No existen criterios legales de valoración urbanística o valores administrativizados, salvo como precios de referencia interna o con fines fiscales, casi siempre muy lejos de los del mercado.

El valor del suelo es determinado mediante tasación pericial por localización, uso y estado.

A su valor de uso existente se adiciona una estimación razonable del valor futuro que el planeamiento confiera al suelo, ‘apreciado’ por el tasador; el cual tiene un efecto tanto multiplicador como reductor del valor.

Para el justiprecio expropiatorio se tiene en cuenta dicho valor de mercado en el momento anterior al del plan que legitima la expropiación.

Todos los ordenamientos estudiados, en complemento, contemplan la indemnización por privación formal o material del derecho a edificar, así como por la imposición de limitaciones que sean irrazonables.

En el caso de **España** la valoración del suelo es a precios de mercado sobre la base de su aprovechamiento urbanístico futuro garantizado por ley.

Es decir, se incluyen en el derecho inherente a la propiedad urbana ‘valores de futuro’ derivados directamente del planeamiento con sus expectativas de beneficio.

Las valoraciones están fijadas por ley estatal –‘nacional’– para garantizar que sean referenciadas a los respectivos estatutos de la propiedad según las clases de suelo y los aprovechamientos otorgados por el plan.

En suelo no urbanizable el valor se obtiene considerando el uso existente, por el método de comparación de valores de fincas análogas o en su defecto, mediante la capitalización de las rentas rústicas.

En suelo urbano y urbanizable el valor se determina por un método residual *ad hoc* que permite determinar su 'valor básico de repercusión', considerando el aprovechamiento que le corresponda según el plan y el valor de la hipotética construcción futura, deducido de las ponencias de valores catastrales.

Por tanto, mientras que en suelo no urbanizable se valora en función del uso existente, en suelo urbanizable y urbano se valora en función del aprovechamiento futuro contemplado por el plan.

Las posibles indemnizaciones por no autorizar urbanizar o edificar son diferentes según la clase de suelo de que se trate:

En suelo rústico –no-urbanizable– no es indemnizable el no otorgamiento de una autorización.

En suelo urbano y urbanizable si se limitan las facultades otorgadas por el plan los derechos adquiridos son indemnizables.

En el caso español, ante la disyuntiva igualdad *versus* eficacia, se apuesta claramente a favor de la igualdad entre propietarios de un ámbito de gestión.

Lo anterior queda expresado en el principio jurídico de la equidistribución de cargas y beneficios derivados del planeamiento urbano en áreas de reparto, sectores o unidades de actuación, contemplado en los sistemas de actuación que establece la ley.

En los **Estados Unidos e Inglaterra** el valor de la propiedad es el de mercado al momento de su tasación pericial que incorpora las expectativas razonables que su aprovechamiento futuro pudiera generar.

En los **Estados Unidos** a efectos de fijarlo la jurisprudencia ha ido aquilatando principios orientados a que la indemnización refleje el 'valor presente y futuro del que es susceptible el bien', incluyendo las plusvalías que el propietario podría haber adquirido.

Las limitaciones razonables al derecho de propiedad establecidas por la administración mediante el *zoning*, en ejercicio de su *police power*, no dan derecho a indemnización.

En cambio, son indemnizables las limitaciones arbitrarias e irrazonables; la compensación que se consiente puede consistir en la transferencia de los derechos de desarrollo.

En términos de eficacia y equidad se intenta conjugar los dos polos: en favor de la igualdad opera la prohibición de tratos discriminatorios o arbitrarios entre los propietarios colocados en una situación similar; en favor de la eficacia operan los mecanismos dirigidos a favorecer las transacciones entre propietarios y la administración.

En **Inglaterra** el suelo se valora de acuerdo con el *current* o *existing use value*, que debe tener en cuenta lo que se puede materializar sobre el suelo, así como las contraprestaciones, *planning gains*, exigibles por la administración.

No existen mecanismos de equidistribución entre los propietarios afectados, salvo los que ellos autoestablezcan.

El valor del suelo en las transacciones de promotores con propietarios es la resultante de la negociación o pacto entre los promotores y la administración.

El derecho a la indemnización como consecuencia de la limitación o pérdida del derecho a la edificación surge como consecuencia de la denegación o revocación del *planning permission*; en estos casos, el propietario puede obligar a la administración a que compre el suelo o lo expropie, *compulsory purchase*, con base en el uso existente.

Las valoraciones urbanísticas en **Francia** son fundamentalmente de carácter fiscal y se rigen por la normativa propia fiscal; ahora bien, no tienen una incidencia directa sobre los justiprecios expropiatorios.

La valoración del suelo por un juez a efectos expropiatorios tiene como base su valor fiscal, un año antes del comienzo del procedimiento expropiatorio, no pudiendo la indemnización exceder las estimaciones fiscales anteriores.

Los propietarios no pueden exigir expectativas creadas por los planes, ya que éstas al no haberse realizado todavía no forman parte de los derechos de la propiedad.

El valor urbanístico en procedimientos de transferencia coactiva, si existe discrepancia en su valoración, es fijado sobre bases objetivas por el juez administrativo competente en materia de expropiación, *referé*.

En relación a indemnizaciones por la privación del derecho a edificar es necesario reconocer la causa que ocasiona la limitación; si la limitación deriva de una servidumbre urbanística impuesta por el planeamiento rige el principio general de no indemnización previsto en el Código de Urbanismo; si causa daño a derechos adquiridos o altera el uso preexistente procede la indemnización a ser fijada por un tribunal administrativo,

En relación al dilema entre igualdad y eficacia, éste se resuelve, en líneas generales, en favor del principio de eficacia y con un claro protagonismo del promotor, sea la administración o empresarios privados.

En **Brasil**, antes de la aprobación del EC los terrenos valorizados por la expedición de planes directores o sus 'leyes de zonificación' incorporaban la totalidad de los incrementos de los precios, los cuales eran apropiados por los propietarios.

Después de la aprobación del EC y la instauración de los principios de 'suelo creado' y *outorga onerosa* del derecho de construir los propietarios deben pagar una contrapartida económica a la comunidad, con lo cual el valor creado por la planeación urbana es compartido entre los propietarios de los terrenos y la hacienda pública para financiar el desarrollo urbano.

El poder público no puede dejar de cobrar contrapartidas económicas, es decir dejar de aplicar el dispositivo de *outorga onerosa*, salvo en los casos que consigna la ley.

Las valoraciones urbanísticas pueden clasificarse en tres grupos: para expropiaciones por interés público, para expropiaciones que penalizan a los propietarios y para determinar las contrapartidas de la *outorga onerosa* o *suelo creado*.

La Constitución Federal determina que las expropiaciones de inmuebles urbanos sean hechas con previa y justa indemnización en dinero; dichas indemnizaciones toman como referencia los valores de mercado al momento del acto expropiatorio, sin que existan por ley valores mínimos de garantía.

En el caso de tierra rural las indemnizaciones son cubiertas con títulos de la deuda agraria por la tierra y con dinero por las mejoras.

En las valoraciones relacionadas con las expropiaciones urbanas que penalizan a los propietarios cuyos terrenos no cumplen su función social se considera el valor fiscal del inmueble y la indemnización puede ser cubierta con títulos de la deuda pública.

Las valoraciones asociadas a las contrapartidas de la *outorga onerosa* o *suelo creado* consideran el incremento del valor de mercado de los terrenos que reciben un beneficio, sea por el cambio de uso del suelo o de las tasas de ocupación.

Para tales fines pueden ser utilizados dos criterios: el de la 'valorización del terreno' aplicando el método residual o el criterio del 'terreno virtual'.

La ley no contempla indemnización a los propietarios cuando los planes directores establecen usos del suelo o coeficientes de edificabilidad que reducen los valores preexistentes de un terreno

En **Colombia** la ley 388 establece que el precio de adquisición de los inmuebles será igual a su valor comercial.

Su reglamento define el valor comercial de un inmueble como "...el precio más probable por el cual se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuaran libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que lo afectan.

En consecuencia, la noción de valor comercial está relativizada en razón de la expresión 'condiciones jurídicas', que incluye las normas urbanísticas que definen el alcance de la propiedad; no incorpora en consecuencia al precio las expectativas urbanas.

Adicionalmente la citada ley ordena que al valor comercial se le descontará la plusvalía generada por el anuncio del proyecto que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización.

Dichas prescripciones comienzan a ser utilizadas en las operaciones urbanísticas estratégicas de los municipios.

Las limitaciones urbanísticas impuestas a la propiedad no dan lugar a indemnización.

Sin embargo, la ley contempla algunas compensaciones por ciertas decisiones urbanísticas, apelando al principio de la igualdad del ciudadano ante la ley, como las ‘afectaciones por obra pública’ o la conservación de inmuebles por razones históricas, culturales o ambientales.

Dichas compensaciones son pagadas por una sola vez a los propietarios y se limitan al suelo urbano y urbanizable.

Existe una gran diversidad de situaciones en materia de valoración de la propiedad, según sea el tamaño de las ciudades y el desarrollo institucional de los sectores públicos y privados.

En México no existen ‘valoraciones urbanísticas’ como las contempla el derecho español; la legislación regula la valuación de la propiedad inmobiliaria con diversos propósitos, entre los cuales destacan en materia urbana, el expropiatorio y el fiscal.

La determinación de los valores de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios y de imposición fiscal local se realiza –a partir de la década de los noventas– atendiendo al principio del ‘valor comercial’, que modificó los principios aplicados con anterioridad.

Las disposiciones legales que rigen las indemnizaciones expropiatorias están contenidos en la Constitución, las Leyes de Expropiación y Agraria federales y las leyes expropiatorias estatales.

La Constitución, en su artículo 27, consigna que el precio a fijar como indemnización “se basará en el valor fiscal que de ellas figure en la oficina de catastro”.

En contrapartida, la Ley de Expropiación federal establece que el precio fijado como indemnización “será equivalente al valor comercial, sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”, criterio que ha sido incorporado en la mayoría de las leyes locales en la materia.

Lo mismo sucede en materia agraria, ya que la Ley Agraria establece que “los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados, ...que el monto de la indemnización será determinado ...atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados”, con la excepción de la regularización de la tenencia de la tierra, [cuando] ...para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización”.

Para el caso de las expropiaciones que realizan los gobiernos estatales, como resultado del cambio de la Ley de Expropiaciones federal, los estados tienden a seguir el mismo criterio, aunque diversas entidades federativas continúan aplicando el criterio de valor fiscal o catastral.

Dicha situación, que hace ‘inconstitucionales’ las prescripciones citadas, no ha sido impugnada, seguramente porque no existe interés de parte, pero en lo fundamental por el escaso desarrollo de una conciencia pública urbanística de la importancia de la cuestión bajo una óptica de eficacia y de equidad en el desarrollo urbano.

Respecto a la valoración fiscal del suelo, la reforma constitucional en materia municipal de 1999 dispuso que “antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad”.

Sin embargo, como se sabe, esta adecuación no ha tenido un alcance nacional debido a diferentes obstáculos, entre otros, el alto costo político de su implementación, por sus efectos tributarios.

Por su parte, la Ley del Impuesto sobre la Renta aplicable en materia fiscal para los casos de ingresos por adquisición y enajenación de bienes inmuebles alude a una base referida al monto total de la transacción o del avalúo del caso o sea un valor venal, necesariamente comercial.

Como se puede observar la legislación mexicana prescribe que los valores expropiatorios y fiscales de la propiedad raíz son o deben equipararse a los valores comerciales o de mercado; por ende, no son valores ‘administrativizados’.

Sin embargo, la ley no precisa lo que debe entenderse por ‘valor comercial’ y mucho menos consigna los criterios operativos para calcularlo.

Existen, a lo sumo, algunas definiciones de los entes involucrados –por ej. los gremios de valuadores– que giran alrededor de la idea de que el “valor comercial’ es la cantidad probable que se espera produzca la venta de un bien inmueble en un mercado competitivo y abierto, bajo condiciones de venta justa, en la que comprador y vendedor actúan prudentemente, con conocimiento del mercado”.

Dichas definiciones contemplan tácitamente los valores de futuro o las expectativas de ganancia que genera el desarrollo urbano y por supuesto la planeación urbana, pues parten de la premisa de que en las conductas de los agentes económicos tiene una significativa importancia la percepción de la posición futura de los inmuebles en el mercado, así como de los riesgos de las operaciones.

En consecuencia, el concepto de valor comercial tiende a incorporar, en el momento actual, los aprovechamientos futuros derivados del plan.

Sin embargo, el enfoque referido no es generalizado, puesto que algunas entidades federativas establecen en sus leyes expropiatorias que el valor comercial de las propiedades no podrá incluir los aumentos o deméritos del valor que el bien afectado sufra por el fin u obra al que se haya destinado.

Esta situación debe tomarse como una manifestación clara de que existe resistencia a reconocer las expectativas derivadas del planeamiento como parte del justiprecio y en consecuencia que se considere el 'derecho a edificar' como potestad estatal y no como parte del derecho de propiedad.

La práctica valuatoria dista mucho de cumplir con las disposiciones referidas, tanto en materia expropiatoria como fiscal.

En lo que se refiere a las expropiaciones, la indeterminación teórica y operativa de lo que constituye el valor comercial y la forma de calcularlo ha traído como consecuencia criterios y posiciones institucionales diferentes, que han generado incluso graves conflictos de carácter político.

En lo que respecta a la imposición local –municipal– a la propiedad inmobiliaria a través del impuesto predial, la práctica valuatoria tampoco recoge el principio del valor comercial invocado por la ley, por falta de voluntad política para gravar la propiedad raíz, lo que se traduce en una subvaluación generalizada y una muy baja recaudación fiscal, a excepción de unas cuantas entidades federativas y municipios.

La situación reseñada refleja una convergencia de las intenciones gubernamentales expresadas en la ley de igualar las diversas valuaciones de la propiedad inmobiliaria, que no se traduce en la convergencia de los valores expropiatorios y fiscales de la propiedad raíz.



La valuación de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios la realizan las entidades gubernamentales con facultades en materia valuatoria, en una primera instancia, y las entidades jurisdiccionales cuando no existe acuerdo entre las partes respecto del valor del bien a indemnizar, en una segunda instancia.

En materia impositiva la valuación de la propiedad inmobiliaria corre por cuenta de las tesorerías municipales, sujeta a las prescripciones que establecen las leyes estatales de ingresos municipales.

La aplicación del principio del valor comercial a la valuación de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios y fiscales que incorpora expectativas de ganancia enfrenta resistencias, tanto de los gobiernos –por el alto costo de las expropiaciones– como de los particulares –por los incrementos de la tributación.

Se traduce, para los efectos de una eficaz gestión urbana, en que las plusvalías que genera la urbanización y en particular las acciones de gobierno sean capturadas por los propietarios originales y por los desarrolladores.

Genera un cúmulo de problemas, en lo particular el encarecimiento de la tierra urbanizada por la especulación inmobiliaria y en consecuencia el alza del costo de la vivienda.

Sustrae de la comunidad los plusvalores que genera, lo que la despoja de los recursos requeridos para el financiamiento del desarrollo urbano, en particular para adquirir tierra para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano.

Lo expuesto remite a la conclusión de que resulta imperativo precisar legalmente el concepto de valor comercial de la propiedad inmobiliaria y de las formas para calcularlo, estableciendo de forma explícita que el valor comercial se refiera exclusivamente al uso y realidad existente previo a la expedición del plan.

### **1.3. Análisis comparado en materia de instrumentos de planeación**

En este apartado compararemos en distintos aspectos la planeación urbanística realizada en Alemania, Francia, España, Estados Unidos, Suiza, Holanda, Inglaterra, Italia y México.

Primero analizaremos los tipos (niveles) de planes. Es decir, veremos si se trata de planes cuyo fin es de estrategia y programación y con efectos casi exclusivos para la administración pública o si son claramente vinculantes con efectos jurídicos para todos los ciudadanos. Estas características se encuentran estrechamente vinculadas con la autoridad

responsable de su emisión y generalmente los expedidos por las autoridades locales son los que cuentan con mayor detalle y efectos jurídicos restrictivos sobre la propiedad.

A continuación analizaremos la flexibilidad de los planes; es decir, cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión.

Posteriormente analizaremos si en los distintos países la clasificación del suelo implica un régimen jurídico específico o si la zonificación constituye sólo una modalidad de la propiedad.

Finalmente analizaremos la zonificación de usos del suelo estudiando los efectos de la determinación de usos en los planes; los grados de vinculación, así como los usos exclusivos, dominantes y prohibidos.

### **Distintas categorías y clases de planes urbanos**

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento. En el primer nivel se sitúan los planes indicativos de carácter directivo, estratégico y programático que contienen la ordenación general y estrategias de desarrollo, no soliendo contener determinaciones vinculantes para los propietarios, aunque sí para las Administraciones. En el segundo nivel estarían los planes operativos que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo en función del interés general y que se materializa en límites al derecho de propiedad y especificaciones precisas y vinculantes para los propietarios.

Por lo tanto, los tipos o clases de planes que integran uno y otro nivel varían en función de la organización territorial, por la que los niveles territoriales superiores elaboran planes del primer tipo y los inferiores del segundo tipo. Puede decirse que a mayor proximidad a los ciudadanos, el instrumento de planeamiento contiene una ordenación más precisa y, por consiguiente, crece la intensidad de su vinculación directa a la propiedad. Ahora bien, entre unos y otros debe guardarse, al menos, la coherencia precisa para que pueda hablarse de un sistema. Los instrumentos de los que se sirven los distintos ordenamientos para implementar esa coherencia pueden ser jurídicos o extrajurídicos, jerárquicos, de control de oportunidad o legalidad.

En Alemania existen cuatro grandes tipos de planes urbanísticos:

- Los de ámbito federal, integrales (Gesamtplanung) o sectoriales (Fachplanung);

- Los de ámbito estatal de los Länder (Ländesplanung, LP, y Ländesentwicklungsplan, LEP);
- Los de ámbito municipal o comarcal (Flächennutzungsplan, FnP, plan de usos del suelo); y
- Los parciales o de detalle (Bebauungsplan, BbP, plan de edificación).

El de ámbito municipal contiene las estructuras fundamentales de la ordenación general y estratégica urbanística de ese nivel, con determinaciones vinculantes para la Administración, que, a su vez, desarrollan las que indiquen los Ländesplanungen territoriales. El Bebauungsplan desarrolla parcial y detalladamente las determinaciones del anterior para áreas concretas del término municipal, incluyendo vinculaciones concretas, alineaciones, alturas, usos, etc. para los particulares.

Los instrumentos de planeamiento principales del sistema francés eran dos [hasta el trece de diciembre de 2001]:

- El Schéma Directeur (SD) [sustituido por el Schéma de Coherence Territorial (SCT)] y
- El Plan d'Occupation des Sols (POS) [sustituido por el Plan Local d'Urbanisme (PLU) y la Carte communale para los municipios pequeños].

En cuanto a su carácter, el SD es un instrumento directivo, estratégico y programático que define las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de los municipios que presentan una comunidad de intereses económicos y sociales, constituyendo una unidad geográfica, no tanto administrativa. El POS es propiamente el instrumento común de la ordenación urbanística municipal que se trata de un planeamiento físico y a la vez jurídico, vinculante, de carácter normativo y de fijación precisa de la zonificación del suelo de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo (COS).

En cuanto al grado de vinculación de uno y otro son muy distintos. Los SD son sólo vinculantes para las Administraciones públicas y no para los particulares, a los que se obliga sólo a través de los POS que desarrollen al SD. Sin embargo, la masiva aprobación de POS sin contar con el previo SD los ha puesto en cuestión. En cambio, los POS tienen eficacia jurídica vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares. Por contra, también cuenta con determinaciones de vinculación meramente indirectas, pues se limitan a delimitar espacios, sin fijar el contenido normativo sustantivo que viene impuesto por otras normas. Sólo los POS tienen un contenido limitativo de la propiedad desde el momento en que fijan para cada parcela, en función de la zona o zonas en que esté enclavada, su

reglamentación de detalle y, en especial, el señalamiento para cada finca de la edificabilidad objetiva (COS) y de los topes para superarla.

En España la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las leyes de las Comunidades Autónomas, de donde se produce una divergencia autonómica dentro de un esquema «tradicional» general:

- Nivel estatal: no existe ningún plan estatal de ordenación del territorio ni de urbanismo, por no ser la ordenación integral del territorio competencia del Estado.
- Nivel autonómico: los instrumentos de planeamiento territorial establecidos por las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas son numerosos en rango, vinculación y temáticas (Planes y directrices regionales, estratégicos, parciales, sectoriales, etc.)
- Nivel propiamente municipal: los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden diferenciarse bastante homogéneamente en tres grupos:
  - Planeamiento general municipal: Plan General Municipal de Ordenación y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que determinan sobre la totalidad de cada municipio su modelo físico de desarrollo, estableciendo la estructura general, la clasificación y calificación del suelo y «delimitando» el contenido de la propiedad urbana (a través del régimen del suelo y del aprovechamiento subjetivo por atribución).
  - Planeamiento de desarrollo o planes particularizados del planeamiento general: Programas de Actuación Urbanizadora en suelo urbanizable no sectorizado; Planes Parciales (que pormenorizan las determinaciones en suelo urbanizable sectorizado), Planes Especiales (de carácter integral o sectorial), etc.

El planeamiento urbanístico español ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo y, en parte, programador y vinculante tanto para la Administración como para los particulares. No obstante, la tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica, diferenciando entre decisiones o determinaciones estructurales y pormenorizadas más variables y flexibles; temporalmente se tiende a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se apruebe el plan más detallado de aquellas actuaciones que se programen en el planeamiento.

En Holanda cada nivel territorial tiene su competencia para aprobar sus propios instrumentos de planificación territorial. Ahora bien, la vinculación de esos instrumentos es creciente a medida que es mayor el grado de detalle de la ordenación que contiene.

Los niveles de instrumentos de planificación son cuatro:

- Alcance nacional, el Rijkspanologische Kernbeslissingen (RpK) o decisión clave de planificación Territorial;
- Alcance provincial, el Streekplan (SeP) o plan regional;
- Ámbito municipal, el Structuurplan (SuP) o plan de estructura; y
- Bestemmingsplan (BeP) o plan parcial y detallado.

Todos ellos varían en su carácter, grado de vinculación y contenidos de menos a más. El RpK y el SeP son de carácter directivo o indicativo. Plasman, respectivamente, la política nacional y regional relativa a la ordenación del territorio nacional o provincial. Carecen de fuerza vinculante para los particulares, aunque las Administraciones territoriales inferiores que pretendan separarse de sus indicaciones deberán contar con una justificación suficiente. Su vinculación es para la práctica política y de inversiones públicas, recogiendo las líneas maestras de la política del Gobierno en lo relativo al planeamiento físico, las necesidades de suelo para la realización de las políticas sectoriales de ámbito nacional, los proyectos estratégicos, señalando el marco de integración de las políticas estatales y municipales con incidencia sobre el territorio, etc., y pudiendo establecer, al igual que el RpK, qué decisiones son básicas y cuáles debe realizar el Ejecutivo provincial conforme al plan. En el ámbito municipal, el SuP indica a grandes rasgos el desarrollo urbanístico deseable en el horizonte temporal establecido, sin ser vinculantes sus determinaciones.

En cambio, el BeP establece los objetivos de uso del suelo, localización de usos y desarrollos pormenorizados, instrucciones sobre los usos de suelo propuestos y de las edificaciones, así como las condiciones en que debe procederse a su revisión. El BeP es el único instrumento directamente vinculante para la Administración y para los particulares, quedando plenamente legitimada por él la utilización del procedimiento expropiatorio.

En Italia la naturaleza del plan es muy discutida. El punto de consenso alcanzado es expresivo de esta misma discrepancia. Se entiende que la naturaleza jurídica de los planes se encuentra entre una norma reglamentaria y un acto administrativo de carácter general. Ahora bien, esta naturaleza no pone en cuestión ni su carácter, ni su grado de

vinculación, ni su contenido, estrictamente asociado a su condición de instrumento jurídico. Su enorme variedad no es obstáculo para su clasificación ordinaria en planes estructurales o directivos y planes operativos, en función de la naturaleza de su vinculación jurídica. Son planes del primer tipo los de ámbito regional: Piano Territoriale dei Coordinamento (Plan Territorial de Coordinación) y Piani Paesistici Regional (Planes Paisajísticos Regionales).

Mientras que el primero afronta la ordenación territorial en su globalidad, los segundos se concentran en el problema paisajístico. Por contra, los plenamente operativos, en sentido propio, se sitúan en el ámbito municipal: Piano Regolatore General (Plan Regulador General), Pianni Attuativi (Planes de actuación), Piano Particolareggiato (planes parciales), entre otros. Por último, por efecto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los instrumentos de planeamiento operativo se circunscriben a la delimitación de la facultad edificatoria, pero no se le reconoce un efecto constitutivo de esta facultad.

Los instrumentos de planeamiento existentes en el Derecho suizo son de naturaleza y alcance cantonal o municipal. En el primer nivel se sitúa el Plan Director del Cantón que define las grandes líneas de desarrollo territorial. Su contenido es fundamentalmente físico.

En el segundo nivel, los Planes de Afectación, que disciplinan el uso admisible del suelo, son de contenido jurídico-urbanístico en cuanto determinan los usos del suelo admisibles y definen las zonas edificables, agrícolas y protegidas, vinculando tanto a las Administraciones como a los particulares. Cada Cantón determina los grados y ámbitos de estos planes. A su vez, pueden ser objeto de desarrollo a través de planes de detalle.

En Inglaterra los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante: se limitan a diseñar un marco-guía de referencia para las actividades de gestión urbanística. No obstante, existe cierta jerarquía desde el momento en que, por un lado, las directivas superiores (Policy guidences) deben ser materializadas por los planes inferiores y, por otro lado, todos los planes están sometidos al control centralizado del Secretario de Estado para el Medioambiente, aunque sean aprobados por la Autoridad local correspondiente.

Los instrumentos de este planeamiento indicativo son nacionales (Planning Policy Guidance), regionales (Regional Guidance) y locales. Los dos primeros contienen guías o directivas elaboradas y aprobadas por el Secretario de Estado para el Medioambiente que concretan la política de ordenación del territorio de alcance nacional y regional; política a la que deben ajustarse los instrumentos locales. La política de ordenación territorial que se extiende a la totalidad de los Condados (principalmente rurales) se plasma en los Structure Plans o planes estructurantes (StP). Se trata de un plan de carácter indicativo, esquemático y orientativo que establece el marco estratégico de referencia para la urbanización y

grandes usos del suelo, de manera esquemática y global, sin especificar localizaciones. Este marco debe ser coherente, en primer lugar, con las directivas nacional y regional, y en segundo lugar, con la planificación de los Condados colindantes. La planificación que contiene debe tener un horizonte temporal no inferior a 15 años, y debe permitir, en dicho periodo, el desarrollo de las principales actividades urbanísticas previsibles, admisibles o recomendables.

Los Distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los Local Plan (LoP) que contienen el marco orientativo de la actividad urbanística, a concretar a través de los correspondientes actos de urbanización y edificación. Cumplen dos funciones principales: establecer con mayor concreción la asignación de emplazamiento para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la Administración metropolitana en la gestión y control urbanístico; criterios tales como los relativos a la tipología edificatoria particular, desarrollo permitido (polución, impacto visual, etc), objetivos a alcanzar establecidos por las políticas sectoriales (protección ambiental, de edificios, de transporte, etc.). En ningún caso contienen estándares u obligaciones, que sólo se concretarán con la autorización correspondiente que se pretenda con cada Scheme, pudiendo fijar tipos de criterios, condiciones u obligaciones a imponer en situaciones particulares. Sus previsiones deberán tener un ámbito temporal de eficacia de, al menos, 10 años. Por último, también existen planes sectoriales relativos a extracción de minerales (Minerals Local Plan) y residuos (Waste Local Plan).

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada. Son las Enterprises Zones y las Simplified Planning Zones. Su objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística. En las primeras, son las agencias públicas Urban Development Corporations las encargadas de llevar a cabo la ordenación y gestión urbanística, sin necesidad de la conformidad con los planes existentes ni de las administraciones locales en que se ubiquen (extraterritorialidad jurisdiccional), y el desarrollo urbanístico no precisa del habitual planning permission. En las Simplified Planning Zones, el plan especifica los usos permitidos y algunos estándares de urbanización, la zona recibe una aprobación global definitiva y los desarrollos propuestos por los promotores no están sometidos tampoco a los mecanismos reglados de la gestión urbanística.

El sistema federal norteamericano conduce a formular con enormes cautelas cualquier generalización a este respecto. No obstante, los instrumentos más usuales son los Master Plan, Official Maps, Zoning ordinances u Ordinances y Subdivisión regulations. En atención a su función y ámbito territorial, llevan a cabo la ordenación del municipio o de una zona o área determinada. En todo caso, el instrumento central de ámbito de Condado es el primero, el Master Plan, que estructura el planeamiento urbanístico del Municipio, «es algo parecido a una constitución, dado que los instrumentos de planeamiento subsiguientes deben ser compatibles o conformes con el Master Plan». Los Official Maps realizan la ordenación general del territorio y determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas (calles, conducciones de aguas, colectores de aguas residuales, etc). Las Zoning ordinances u Ordinances, simplemente, son instrumentos de

mayor concreción que realizan la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos. Por último, las Subdivision regulations preceden a la ordenación urbanística precisa de áreas o polígonos de urbanización futura.

En México, los planes que consigna la legislación de los asentamientos humanos pueden dividirse por sus características intrínsecas y por sus efectos diferenciados sobre propietarios y administraciones o autoridades públicas en dos grandes géneros.

El primero, el de los planes de carácter indicativo que consignan lineamientos de política a nivel nacional, estatal, regional o de zonas conurbadas, con prescripciones y normas obligatorias para el sector público, pero sin determinaciones vinculantes para los propietarios, que incluye al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo urbano y los programas de ordenación de zonas conurbadas, así como otros planes similares que contemplan las legislaciones estatales.

El segundo, el de los planes municipales que establecen la zonificación, y señalan acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento al interior de los centros de población, los cuales vinculan a los propietarios de la tierra y obligan a las autoridades a su aplicación y control, y son en rigor los planes ‘urbanísticos’, de interés para el presente análisis, a los que denominaremos planes urbanos. Los planes municipales comprenden los ‘planes o programas municipales de desarrollo urbano’, los ‘programas de desarrollo urbano de centros de población’ y sus ‘programas derivados’.

### **Flexibilidad de los planes urbanos**

En todos los ordenamientos estudiados cabe la modificación o revisión de los planes, al menos, siguiendo el mismo procedimiento para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados. En algunos casos como el de Holanda, la flexibilidad viene dada por la generalidad del plan que admite, vía gestión urbanística, diversas opciones.

En Alemania el procedimiento para la modificación y revisión del planeamiento está sometido a las mismas reglas que el dirigido a su aprobación. No obstante, existe un procedimiento simplificado para las modificaciones de menor importancia. En todo caso, se requiere la audiencia de todos los interesados (otras Administraciones y particulares), así como la comunicación a la Administración superior de tutela (Länder o por delegación de éste, los Kreise) o la aprobación de ésta.



En España se diferencia entre a) la revisión o alteración integral del planeamiento como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones del anterior; y b) las modificaciones puntuales que afectarían a aspectos parciales o menores, llevando en ambos casos idéntica tramitación y participación públicas. Al ser los planes municipales muy específicos, sus modificaciones puntuales acumulativas pueden ser muy cuantiosas y discrecionales, exigiéndose revisiones integrales. Se supone que en ningún caso, a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales del planeamiento se podría llegar a una auténtica revisión de éste, mas la separación de la línea entre revisión y modificación es muy tenue.

Si bien el Código de urbanismo francés establece de manera taxativa la prohibición de que las reglas y servidumbres del Plan d'Occupation des Sols (POS) puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable, fuente de corruptelas y de inseguridad jurídica. Una de las razones esgrimidas para explicar este desajuste radica en que el POS carece de instrumentos operativos de desarrollo. Los cambios en el planeamiento pueden obedecer o bien a la iniciativa del propio municipio (supuestos de revisión, modificación o supresión de emplazamientos reservados) o bien a la del Estado. En este último supuesto, lo que se pretende es que se acomode a los proyectos de interés general, a las nuevas determinaciones derivadas de un SD o a las leyes posteriores de urbanismo y ordenación. En todo caso, como ya se ha señalado, la generosidad de la regulación ha hecho posible la existencia de irregularidades en los procedimientos de modificación, fuente de corruptelas.

En Holanda la flexibilidad del planeamiento viene dada, en primer lugar, por las mayores o menores posibilidades de adaptación de sus determinaciones a la realidad urbanística a ordenar (según los criterios establecidos por el planificador en el marco del previo plan aprobado) y, en segundo lugar, por su modificación o revisión. Estas últimas no revisten una particular relevancia. La modificación o revisión cabe por el procedimiento establecido en la legislación urbanística que, en el caso de la revisión, será el mismo que el seguido para su elaboración y aprobación.

Capítulo aparte es la flexibilidad derivada de la adaptabilidad del planeamiento. Puede afirmarse que la flexibilidad es obra de la gestión urbanística. Así, en función del grado de precisión del plan y por lo tanto de la necesidad o no de requerir planes y normas de desarrollo, se distingue entre el Structuurplan, que precisa con posterioridad de mayor concreción o detalle, y del Bestemmingsplan que no lo precisa.

En este último caso, el grado de flexibilidad es máximo ya que, respetando las líneas maestras contenidas en el BeP, la ordenación urbanística vía gestión puede admitir varias posibles concreciones. Por otro lado, otro mecanismo de flexibilización del planeamiento viene de la mano de los denominados objetivos de usos de suelo temporales. Estos

objetivos, así como las correspondientes ordenanzas, tienen un periodo limitado de validez, aunque siempre deberá hacerse constar cuáles son los objetivos de uso y reglas definitivas que entrarán en vigor una vez superado dicho periodo.

El Piano Regolatore Generale (PRG) italiano tiene, una vez aprobado de manera definitiva por la Giunta Regionale, una validez temporal ilimitada. No obstante, puede ser revisado (al menos cada diez años) y modificado. La modificación se producirá en caso de sobrevenir nuevas circunstancias porque estos nuevos hechos o bien hacen imposible la ejecución del plan en los términos inicialmente aprobados, o bien no la hacen aconsejable. Según los casos, requerirá de la autorización o no del Gobierno regional.

En Suiza los Planes Directores son objeto de reexamen cada diez años y, en su caso, son revisados íntegramente. Igualmente pueden serlo como consecuencia del cambio de circunstancias, de nuevos objetivos o cuando sea necesario una solución más apropiada. También lo son los Planes de Afectación o de Usos. La legislación cantonal es la que establece en qué circunstancia es procedente la revisión o modificación.

La flexibilidad del planeamiento inglés radica en su carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística. No obstante, los planes deberán ser revisados, al menos, cada cinco años. En todo caso, será procedente cuando se de un cambio en las circunstancias. En el procedimiento de revisión o modificación se contemplan las cautelas comunes al de elaboración y aprobación: participación de los interesados, intervención de un Inspector delegado del Secretario de Estado para el Medio ambiente y el control de este último en el caso de falta de conformidad con la política nacional, regional o, en su caso, con las determinaciones del Structure Plan.

En los Estados Unidos los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación. Esta es la regla general, aunque en esta materia, como en cualquier otra relativa al urbanismo, sea difícil su definición a la vista de la distribución de competencias y la organización federal del Estado.

En México, en términos generales, los procedimientos para formular y aprobar los planes urbanos en México, así como para modificarlos son rígidos, indiferenciados –pues no distinguen entre tipos de planes ni entre su formulación y modificación– y complejos.

### **Efectos jurídicos de la clasificación del suelo**

En ninguno de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica para conferir un estatuto a la propiedad que defina el contenido jurídico-económico del derecho de propiedad. La clasificación o zonificación (zoning) de los usos posibles, tiene un valor orientativo de los admisibles y sólo restrictivo para los expresamente prohibidos por razones ambientales justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

En Alemania la legislación urbanística (Baugesetzbuch) establece que el suelo se zonifica en suelo planificado por un Bebauungsplan con las suficientes determinaciones, suelo urbano sin plan y suelo rústico. Esta zonificación no tiene incidencia sobre la delimitación del derecho de propiedad, sólo establece los límites o condiciones del ejercicio de la facultad edificatoria que forma parte del derecho de propiedad. Tanto es así que, reunidas dichas condiciones, el propietario puede edificar, con o sin plan, sobre suelo planificado, no planificado o rústico, o sea, con independencia de la zona de que se trate.

En Francia cabe hablar de clasificación de características objetivas y usos del suelo (zonage réglementaire) que, materialmente, asume características propias de una operación de admisibilidad de usos urbanos para los agentes urbanizadores, no de obligación al sujeto titular, sin crear estatutos jurídicos de la propiedad del suelo, ni derechos, ni tampoco obligaciones, en cuanto a la mera condición de propietarios se refiere.

En España la clasificación del suelo (en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) es la base para el establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno a partir de su situación de hecho o de otras circunstancias. Las diferencias que el planeamiento establece a través de la zonificación del suelo (residencial, industrial, zona verde, viario, etc.) son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento tipo, reparcelación, etc.) Sin embargo, las diferencias que el planeamiento genera a través de la clasificación del suelo no admiten ningún correctivo legal, conformando cada clase de suelo un espacio cerrado, regulador de derechos y deberes de los propietarios de esa clase de suelo.

En Holanda la clasificación del suelo se produce para establecer los usos, fines y destinos a cumplir o consolidar sobre ese suelo; no tiene ninguna incidencia sobre el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad.

Tampoco en Inglaterra existe una clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo; existe el zoning, la zonificación de usos, aunque con la virtualidad meramente orientativa, propia de todos los planes. Esta zonificación no garantiza ningún derecho a edificar ni exige el deber de hacerlo. Además existen otras zonas sometidas a un régimen de protección (Zonas de Especial Belleza Natural, Zonas de Gran Valor Paisajístico, etc.)

Ni en Italia ni en Suiza existe clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo. Por último, en los Estados Unidos los planes dividen el espacio físico atribuyendo a cada unidad resultante la clasificación de urbano o agrícola. Sin embargo, a esta clasificación no se le anuda un régimen jurídico objetivo de la parcela.

En México la clasificación del suelo se materializa en tres categorías: áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, que se desarrollan en detalle por las diversas leyes estatales de desarrollo urbano. Los planes urbanos –planes municipales de desarrollo urbano y planes de centros de población–, establecen con mayor precisión dicha clasificación –con excepciones notables–, dando lugar a lo que se denomina la ‘zonificación primaria’ del territorio urbano, en contraste con la zonificación secundaria o ‘calificación’ de los usos del suelo, a la que nos referimos más adelante. La clasificación de los usos del suelo –en lo particular la definición del límite del crecimiento urbano– genera derechos y obligaciones diferenciales al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, aunque sólo de forma primaria o incipiente, en comparación con lo que sucede en otros países, donde la ley define con precisión el contenido jurídico económico del derecho de propiedad.

### **La zonificación o calificación de usos del suelo**

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación, edificabilidades máximas potenciales y sus condiciones ambientales o de molestias a terceros, con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial. Estos usos constituyen el estatuto objetivo (no subjetivo) del suelo, limitando las opciones de aprovechamiento económico que sobre los terrenos puedan materializarse, estableciéndose los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos en todo caso, incluso en Inglaterra, salvo justificaciones de interés público o social.

El Baunutzungsverordnung o Reglamento de edificación alemán contiene una detallada regulación de los usos globales y pormenorizados e, incluso, dentro de éstos, los que son admisibles con carácter general y los excepcionalmente admisibles. Estas determinaciones se convierten en estatuto objetivo de las fincas bien a través del plan (en el caso del suelo planificado) o bien directamente, sin necesidad de plan (en el caso del suelo no planificado).

En España, se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación. En el planeamiento general el grado de detalle de la calificación del suelo es diferente en función de la clase de suelo de que se trate: en suelo urbano, salvo excepciones, la

calificación es pormenorizada; en suelo urbanizable es global, necesitándose la aprobación de un Plan Parcial que pormenorice los usos y tipologías globales. Las tipologías que señalen los planes son muy inflexibles y fijas, no así los usos admisibles señalados en los planes que son muy flexiblemente aplicados en el momento de la edificación; excepto los molestos o nocivos que deben sacarse a información pública previa. Las recalificaciones de terrenos aisladas en suelo urbano con modificación del plan anterior son las más frecuentes y suelen acometerse discrecionalmente.

En Francia los POS [o ahora PLU] contienen simultáneamente una calificación global y otra pormenorizada o de detalle de los usos del suelo; global en la división del territorio en clases de zonas prefijadas nacionalmente por sus condiciones objetivas (zonas urbanas U, naturales N y espacios sometidos a régimen especial) y subzonas pormenorizadas o de detalle para cada una de las subdivisiones que admiten dichas zonas (UA, UB, UR, ..., según sus destinos residenciales, industriales, etc., dominantes; y las NA o naturales de urbanización futura, NB o de edificabilidad reducida, NC o de protección agrícola o minera y ND o de protección especial, parques, bosques, etc.). Estos usos podrán tener la consideración de exclusivos, dominantes o prohibidos. No obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones; son muy frecuentes las recalificaciones.

En Holanda la calificación u objetivos de uso del suelo los establece el Bestemmingsplan o plan detallado y son de carácter vinculante. Estos usos pueden ser exclusivos o compartidos. Además, el plan contiene las reglas u ordenanzas de uso.

En Italia el Piano Regolatore Generale (PRG) debe contener, de acuerdo con la legislación aplicable, la localización de las infraestructuras públicas de interés municipal y supramunicipal y la zonificación de usos del suelo. Mediante este procedimiento, el PRG establece el destino de usos del territorio municipal, con la indicación de las características y tipología que deben observarse en cada zona. Esta operación la realiza con un elevado grado de discrecionalidad, motivando corruptelas y «tangentes», aunque debe garantizarse una imparcial ponderación de los intereses públicos y privados en presencia.

La legislación federal suiza ha establecido que los Planes de Afectación o de Usos delimitarán como mínimo las zonas edificables, agrícolas y de protección. Igualmente fija los criterios en virtud de los que los planes podrán delimitar unas u otras zonas. Sobre la base de estos criterios, la legislación cantonal ha concretado una gran variedad de zonas que los planes pueden delimitar.

En Inglaterra la asignación final de usos a cada área, sólo referida indicativamente en la zonificación (zoning) del plan, es fruto de la concesión del planning permission en informes públicos y abiertos a toda objeción. En este momento las

opciones abiertas de utilización del suelo se materializan, adquiriendo certeza tanto los aprovechamientos económicos como las cargas discrecionales impuestas a la urbanización. El Structure Plan del Condado define las grandes magnitudes de la actuación para cada uso y el Local Plan del Distrito, las localizaciones de los usos generales y, en su caso, se especifican algunos detalles complementarios.

En los Estados Unidos los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos. Esta técnica recibe la denominación de zoning y a la norma que concreta tales usos, Zoning ordinances. Estas últimas pueden ser dictadas por los Ayuntamientos como consecuencia de la habilitación contenida en la Constitución del Estado o en la Carta Municipal. La recalificación debe producirse a través de la modificación de dichas Zoning ordinances, bien de oficio o bien a instancia de cualquier interesado. En cualquier caso, el control al que está sometida es similar a cualquier otra norma. Los criterios determinantes a este efecto son los de arbitrariedad, razonabilidad y suficiencia de la justificación del police power ejercitado, lo que no obvia las corruptelas propias de toda determinación favorecedora de unos terrenos y no de otros.

En México, los planes urbanos establecen, los aprovechamientos predominantes; los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; las densidades de construcción, las edificabilidades máximas y un conjunto variado de regulaciones al aprovechamiento de la propiedad, entre otra serie de consideraciones. En general las prescripciones de la zonificación son muy específicas y rígidas, lo que genera efectos secundarios negativos y hace difícil la recalificación del suelo. Sin embargo dichas consideraciones resultan secundarias ante el hecho real de la ineficacia de la zonificación a nivel nacional, con la excepción de las áreas urbanas que albergan a las clases pudientes de la sociedad, donde la zonificación cumple una función importante generadora de bienestar social y calidad de vida, así como confiere seguridad jurídica a la propiedad.

#### **1.4. Marco Normativo Distrito Federal**

La normatividad urbana en el Distrito Federal está contenida fundamentalmente en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 15 de julio del 2010, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Si bien existen otros ordenamientos que regulan directa o indirectamente la materia urbana, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal constituye la disposición jurídica de mayor jerarquía a nivel local que regula la materia y establece las reglas generales para el funcionamiento de las diversas instituciones e instrumentos en la materia.

##### **Facultades y competencias en materia de desarrollo urbano**

Son autoridades en materia de desarrollo urbano:

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal.

La Asamblea es competente para:

- Aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que la Ley prevé;
- Remitir los programas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación e inscripción en los registros;  
y
- Participar en las comisiones de conurbación.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:

- Aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstas en la Ley y las demás disposiciones legales relativas;
- Ejecutar las obras para el desarrollo urbano;
- Celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la administración pública federal, estatal o municipal;
- Participar en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la Ley General, cuando afecten el territorio del Distrito Federal;

- Participar en la ordenación de la zona conurbada y metropolitana así como en la región megalopolitana, en los términos que establezcan las leyes correspondientes;
- Celebrar convenios para la creación de las comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas, en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial; ordenar su inscripción en el Registro de los Planes y Programas de desarrollo urbano y en el Registro Público de la Propiedad, y participar en las citadas comisiones;
- Promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas;
- Formular los programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, así como su modificación;
- Aplicar y hacer cumplir la presente Ley, los programas y demás disposiciones que regulen la materia, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- Expedir el reglamento y los acuerdos en materia de la Ley; así como los reglamentos de construcciones, de imagen urbana, de anuncios y de equipamiento urbano y de impacto urbano y ambiental, éstos últimos estarán supeditados en su aplicación a las disposiciones de este ordenamiento y de los programas.

Son atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

- Vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- Realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación;
- Efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas, con el apoyo de las delegaciones;
- Revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan las instancias de representación vecinal que establezca la ley de la materia, para su congruencia con el Programa General;
- Revisar y adecuar los proyectos de los programas que sean observados total o parcialmente por la Asamblea;
- Enviar los anteproyectos de los programas, así como sus anteproyectos de modificación, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Asesorar y supervisar a las delegaciones en la expedición de los actos administrativos previstos en la Ley, para vigilar el exacto cumplimiento de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares, recomendaciones, revisiones, revocaciones o resoluciones necesarias de conformidad con las disposiciones de la Ley y su Reglamento;



- Realizar los actos administrativos que, en materia de ordenamiento territorial del desarrollo urbano, le delegue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; incluyendo lo relativo a las autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, su reglamentación, los programas y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal;
- Autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles, respetando los establecidos en los programas;
- Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, en ejercicio de sus atribuciones;
- Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;
- Elaborar los lineamientos, políticas y normas para la protección, conservación y la consolidación de la imagen urbana y del paisaje urbano, del mobiliario urbano, del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior;
- Ordenar y realizar visitas de verificación administrativas, así como calificar las actas correspondientes, en obras que requieran estudio de impacto urbano o urbano- ambiental, explotación de minas, canteras y/o yacimientos pétreos, mobiliario urbano con o sin publicidad integrada, publicidad exterior y anuncios en general instalados o visibles desde la vialidad primaria e imponer las sanciones correspondientes.

Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones:

- Participar con la Secretaría en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación;
- Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26, fracción III y 74, de la Ley y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar;
- Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación;
- Expedir las licencias y permisos correspondientes en el ámbito de la Ley;
- Recibir las manifestaciones de construcción e integrar el registro de las mismas en su delegación, conforme a los requisitos y la normativa aplicable;
- Aplicar las sanciones previstas en la Ley y sus reglamentos.
- Sistema de planeación urbana.

Por lo que se refiere a los sistemas de planeación urbana, las disposiciones normativas en el Distrito Federal, establecen las siguientes reglas y prescripciones:

- La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, es la estructuración racional y sistemática de las acciones en la materia. Las políticas, estrategias, objetivos, metas, prioridades, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación y revisión de resultados, modos de coordinación, así como las consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, con motivo de la aplicación de la Ley, serán establecidos en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Los programas formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

Las características de cada nivel de planeación se describen a continuación:

- Programa General: es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales.
- Programa Delegacional: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal.
- Programa Parcial: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas.
- Programas anuales de desarrollo urbano: los que establecen la vinculación entre los programas, los programas sectoriales y el presupuesto de egresos del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal; corresponden a los sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial definido en las fracciones anteriores.
- Programas sectoriales: los que determinan la estrategia, política y acciones generales de los diversos sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, las reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio natural y equipamiento urbano.

Respecto del funcionamiento de dicho sistema, se establecen las siguientes reglas:

- El Programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.
- Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, se subordinarán al Programa General, y deberán ser congruentes entre sí, así como con los programas delegacionales.
- Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación se subordinarán al programa delegacional correspondiente.
- Los programas sectoriales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que elabore la Administración Pública del Distrito Federal se deberán subordinar a los programas.
- Los programas anuales de desarrollo urbano se subordinarán a los programas sectoriales.
- Para la interpretación y aplicación de los programas, se atenderá el orden jerárquico establecido en este artículo.

En materia de ordenamiento del territorio y clasificación y zonificación del uso del suelo destacan las siguientes prescripciones:

El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.

El territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en:

- Suelo urbano: Constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación; y
- Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales

para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

Tanto en el suelo urbano como en el de conservación, el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticas específicos para cada una de ellas. Dentro de dichas áreas podrán establecerse polígonos de actuación, ajustándose a los programas delegacionales y parciales.

Las áreas de actuación en el suelo urbano son:

- Áreas con potencial de desarrollo: las que corresponden a zonas que tienen grandes terrenos, sin construir, incorporados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano que determine el reglamento de la Ley, apoyados en el programa de fomento económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios;
- Áreas con potencial de mejoramiento: zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad;
- Áreas con potencial de reciclamiento: aquellas que cuentan con infraestructura vial y de transporte y servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar de uno o dos niveles con grados de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo, recibir transferencias de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad.
- Se aplican también a zonas industriales, comerciales y de servicios deterioradas o abandonadas donde los procesos deben reconvertirse para ser competitivos y evitar impactos ecológicos.
- Áreas de conservación patrimonial: las que tienen valores históricos, arqueológicos, artísticos y típicos o que forman parte del patrimonio cultural urbano, así como las que sin estar formalmente clasificadas como tales, presenten características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores, en congruencia con la legislación aplicable al caso; y
- Áreas de integración metropolitana: las ubicadas en ambos lados del límite del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Morelos. Su planeación debe sujetarse a criterios comunes y su utilización tiende a mejorar las condiciones de integración entre ambas entidades.

Las áreas de actuación en el suelo de conservación son:

- Áreas de rescate: Aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original.
- Las obras que se realicen en dichas áreas se condicionarán a que se lleven a cabo acciones para restablecer el equilibrio ecológico. Los programas establecerán los coeficientes máximos de ocupación y utilización del suelo para las mismas;
- Áreas de preservación: las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación.
- Ejecución de la planeación urbana

En materia de ejecución de la planeación urbana, la normatividad en el Distrito Federal establece las siguientes reglas:

- La ejecución de los programas está a cargo de las autoridades correspondientes.
- La ejecución de los programas en las áreas de actuación se podrá llevar a cabo mediante la constitución de polígonos de actuación y sistemas de actuación.
- Los polígonos de actuación son superficies delimitada del suelo que se determina en los Programas, a solicitud de la Administración Pública o de los particulares para llevar a cabo las acciones determinadas en la Ley, permitiendo la realización de proyectos urbanos mediante la relocalización de usos de suelo y destinos, así como el intercambio de potencialidades del desarrollo urbano.
- Los sistemas de actuación son los sistemas mediante los cuales tanto los particulares, como la Administración Pública del Distrito Federal, podrá llevar a cabo la aplicación de los programas en los polígonos de actuación. Estos sistemas son: actuación privada (en el que participa exclusivamente el sector privado), actuación social (en el que participa exclusivamente el sector social) y actuación por cooperación (aquél en el que participan los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal y los sectores social y/o privado).
- Los sistemas de actuación social, privada o por cooperación, para la aplicación de los programas en los polígonos de actuación, serán coordinados por la autoridad competente, quien establecerá las políticas y las formas de cooperación para el fomento y concertación de acciones.

### **Instrumentos de fomento urbano**

Los instrumentos de fomento más importantes que contempla la normatividad urbana en el Distrito Federal son el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo; y el otorgamiento de estímulos y beneficios fiscales derivados del Código Fiscal del Distrito Federal, ante la inversión privada directa en obras y servicios de beneficio público.

Respecto del sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, la normatividad en el Distrito Federal, dispone:

- El sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano es es el conjunto de normas, procedimientos e instrumentos que permiten ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados que le correspondan a un propietario respecto de su predio, en favor de un tercero, sujetándose a las disposiciones de los programas y a la autorización de la Secretaría.
- Será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de los programas, como instrumento de fomento para el cumplimiento de las políticas y estrategias contenidas en los mismos.
- El objeto del sistema será lograr el máximo aprovechamiento de los bienes y servicios de la ciudad para generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección de las áreas de conservación patrimonial, principalmente del centro histórico, así como de áreas de actuación en suelo de conservación. En el caso del suelo urbano, se utilizarán los derechos de excedentes potenciales en intensidad de construcción de un predio a otro, prevista por el programa aplicable. En el caso del suelo de conservación, se calcularán los valores ambientales del predio emisor por la autoridad competente, para aplicar en el predio receptor los recursos que resulten de la potencialidad ambiental transferible.

En materia de estímulos fiscales y financieros, destacan las siguientes disposiciones:

- Los estímulos fiscales se sujetarán a las disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- La Secretaría promoverá, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, el otorgamiento de estímulos financieros para el cumplimiento de los programas.
- La ejecución de los programas en los polígonos de actuación llevada a cabo por los particulares, mediante los sistemas de actuación social, privada o por cooperación dará lugar a que se les otorguen los estímulos correspondientes, para lo cual, los programas deberán prever el otorgamiento de estímulos para los pobladores de menores ingresos y para quienes se ajusten a las acciones determinadas como prioritarias. No se otorgarán

estímulos ni se prestarán servicios urbanos cuando se contravenga lo dispuesto en la Ley, los programas y su reglamento.

### **Instrumentos de control urbano**

En materia de control del desarrollo urbano, la normatividad local establece las siguientes disposiciones:

Quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deberán presentar previamente a la solicitud de las licencias, autorizaciones o manifestaciones que correspondan en los términos de la Ley y su reglamentación, el estudio de impacto urbano o urbano - ambiental, en los siguientes casos:

- Cuando se rebasen en forma significativa las capacidades de la infraestructura y los servicios públicos del área o zona donde se pretenda ejecutar.
- Cuando su ejecución genere afectaciones en otras áreas o zonas del Distrito Federal;
- Cuando pueda afectarse negativamente el espacio, la imagen y el paisaje urbano y el paisaje natural, así como a la estructura socioeconómica; y
- Cuando signifique un riesgo para la vida o bienes de la comunidad o al patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico.
- La reglamentación de la Ley establecerá las características de las obras, aprovechamientos o zonas que requieran de este estudio, determinando los casos y magnitudes específicos a que se refieren las fracciones de este artículo.
- Sin el cumplimiento de este requisito no podrá otorgarse ninguna licencia. El contenido y procedimiento de tramitación del estudio de impacto urbano o urbano - ambiental se establecerá en la reglamentación de la Ley. En lo que respecta al dictamen del estudio de impacto ambiental, seguirá emitiéndose por la Secretaría del Medio Ambiente.
- El estudio de impacto urbano o urbano - ambiental será elaborado por los peritos autorizados, el cual deberá contar con la responsiva otorgada por el Director Responsable de Obra y el Corresponsable, en su caso. La Secretaría emitirá el dictamen de impacto urbano, e integrará y emitirá, junto con la Secretaría de Medio Ambiente, el dictamen de impacto urbano-ambiental con base en la evaluación del estudio de impacto correspondiente y de la opinión que al respecto emita la Delegación y, en su caso, la Dirección General de Protección Civil.
- Adicionalmente se contempla un régimen de permisos y autorizaciones en materia de construcción, fusión, subdivisión, relotificación, explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción y anuncios, en todas sus modalidades.

- En materia de construcciones, se contempla un régimen de facilidades caracterizado por la posibilidad de obtener manifestaciones de construcción para obras en suelo urbano, que consiste en la declaración, bajo protesta de decir verdad, del propietario o poseedor del inmueble o predio y, en su caso, del Director Responsable de Obra y los Corresponsables, en la que manifiestan su responsabilidad de observar los requisitos legales, previo a construir, ampliar, reparar o modificar una obra y asumen la obligación de cumplir técnica y jurídicamente con las disposiciones legales aplicables, haciéndose sabedores de las penas en que incurrir los falsos declarantes, dicha manifestación surte efectos a partir de su registro ante la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable al suelo urbano.

### **Normatividad de protección al patrimonio histórico y cultural**

En lo que se refiere a protección del patrimonio histórico, la normatividad vigente en el Distrito Federal, señala, entre otras reglas, las siguientes:

- Se consideran afectados al patrimonio cultural urbano del Distrito Federal los edificios, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos y las zonas donde estos se encuentren, plazas públicas, parques, bosques, nomenclatura, traza urbana, estilos arquitectónicos, esculturas y en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico y a lo que resulte propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones públicas.
- Para la conservación del patrimonio a que se refiere al artículo anterior, los programas y la reglamentación de la Ley, considerarán las medidas y disposiciones tendientes a su cuidado, conservación, restauración y recuperación. Se cuidará la adopción de estilos arquitectónicos que atenten contra el patrimonio cultural urbano de la Ciudad. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, para el cuidado de dicho patrimonio, observará las recomendaciones que al respecto emita la Comisión de Arte en Espacios Públicos.
- El reglamento de la Ley dispondrá las normas conducentes que regulen la conservación de: la funcionalidad, imagen, paisaje, estilo, ambiente y carácter de los elementos del patrimonio cultural urbano.
- Todas las construcciones e instalaciones que se realicen en el suelo urbano, deberán sujetarse a lo dispuesto en los programas y se ejecutarán en los términos previstos por la Ley y demás disposiciones específicas. Por su parte, las construcciones e instalaciones que se realicen en zona histórica y/o patrimonial, deberán sujetarse a estas disposiciones, además de las aplicables en la materia.



## **2. Cuadros de análisis y matriz de concentración de datos**

Este apartado concentra el análisis de los instrumentos de planeación urbana vigentes en el Distrito Federal, para conocer su composición y detectar las contradicciones, sobrerregulaciones, desfases y fallas en el diseño del sistema de planeación.

En primer término se exponen diversas fichas de análisis sobre las regulaciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano y posteriormente se incluye el desarrollo de diversos cuadros de concentración de datos sobre los instrumentos de planeación urbana vigentes en el Distrito Federal.

### **2.1. Análisis sobre regulaciones jurídicas**

**Criterio:** Competencias en Materia de Planeación Urbana

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** régimen de competencias

Normatividad:

Artículo 9. La Asamblea es competente para:

Aprobar los programas, las modificaciones o las cancelaciones que esta Ley prevé;  
Remitir los programas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación e inscripción en los registros; y

Artículo 10. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:

Aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstas en esta Ley y las demás disposiciones legales relativas;  
Participar en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la Ley General, cuando afecten el territorio del Distrito Federal;

Participar en la ordenación de la zona conurbada y metropolitana así como en la región megalopolitana, en los términos que establezcan las leyes correspondientes;

Celebrar convenios para la creación de las comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas, en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial; ordenar su inscripción en el Registro de los Planes y Programas de desarrollo urbano y en el Registro Público de la Propiedad, y participar en las citadas comisiones;

Artículo 11. Son atribuciones de la Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, las siguientes:

Realizar los estudios previos y los proyectos de los programas, así como sus proyectos de modificación;

Efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas;

Revisar y adecuar los proyectos de los programas que sean desechados, total o parcialmente, por la Asamblea;

Enviar los anteproyectos de los programas, así como sus anteproyectos de modificación, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles, respetando los establecidos en los programas;

Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial;

Artículo 12. Los delegados del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones:

Participar con la Secretaría en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación;

Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales que prevén los artículos 26, fracción III y 74, de esta Ley y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar;

Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales;

**Criterio:** Competencias en Materia de Constitución de Reservas Territoriales

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

Artículo 35.-

Para coordinar las acciones previstas por la Ley General en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, la Administración Pública del Distrito Federal determinará la constitución de reservas territoriales, considerando preferentemente los inmuebles no construidos y los que sean dedicados al reciclamiento ubicados en zona urbana.

---

Artículo 36.-

Los programas delegacionales y parciales al determinar las áreas de crecimiento de los poblados rurales deberán incorporar, previa consulta pública, el consentimiento de sus comunidades.

---

**Criterio:** Competencias en Materia de Programas de Mejoramiento Urbano

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

Artículo 31.-

Tanto en el suelo urbano como en el de conservación, el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticas específicos para cada una de ellas. Dentro de dichas áreas podrán establecerse polígonos de actuación, ajustándose a los programas delegacionales y parciales.

I. Las áreas de actuación en el suelo urbano son:

b) Áreas con potencial de mejoramiento: zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad;

Artículo 45.-

Procede la relotificación cuando los programas la determinen para llevar a cabo el mejoramiento, así como cuando lo acuerden y lo soliciten quienes intervengan en el sistema de actuación respectivo.

Artículo 53.-

Quienes lleven a cabo operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano deberán aportar un porcentaje de dicha potencialidad para el fomento del desarrollo urbano de la Ciudad, en los términos que señale el reglamento de esta Ley; a excepción de los ubicados en suelo de conservación y áreas patrimoniales, cuyo porcentaje se aplicará para su rehabilitación, mejoramiento y conservación.

**Criterio:** Competencias en Materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra

**Ordenamiento:** Ley orgánica de la administración pública del distrito federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

Artículo 23.-A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XVIII. Promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra;

**Criterio:** Competencias en Materia de Mecanismos de Control

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

Artículo 11. Son atribuciones de la Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, las siguientes:

Vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

Revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan los consejos de ciudadanos, para su congruencia con el Programa General;

Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;

Artículo 12. Los delegados del Distrito Federal tienen las siguientes atribuciones:

Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación;

Expedir licencias y permisos en su delegación, en el ámbito de esta Ley, de su reglamento y de los programas;

Expedir las licencias de uso de suelo, con excepción de las que se refieran a obras de impacto urbano y ambiental;

Aplicar las sanciones previstas en esta Ley y sus reglamentos;

Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan; y

**Criterio:** Competencias en Materia de ordenamiento ecológico

**Ordenamiento:** Ley ambiental para el distrito federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

ARTÍCULO 8°.-

Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

X. Expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal;

---

ARTÍCULO 9°.-

Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

III. Formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal, y los programas que de éstos se deriven, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y en su momento, proponer las adecuaciones pertinentes al mismo;

**Criterio:** Competencias en Materia de impacto ambiental

**Ordenamiento:** Ley ambiental para el distrito federal

**Materia:** régimen de competencias

**Normatividad:**

ARTÍCULO 9° -

Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- V. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de su competencia, y en su caso, autorizar condicionadamente o negar la realización de proyectos, obras y actividades;
- VI. Evaluar y resolver sobre los estudios de riesgo;



**Criterio:** Sistema de Planeación Urbano

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

**Normatividad:**

Artículo 16. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

Las acciones concurrentes de planeación, ordenamiento, uso, destinos y reservas de las zonas rurales se establecerán en concordancia con lo que disponga la ley de la materia.

Artículo 17. El Programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.

Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, se subordinarán al Programa General, y deberán ser congruentes entre sí, así como con los programas delegacionales.

Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación se subordinarán a los programas delegacionales.

Los programas sectoriales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que elabore la Administración Pública del Distrito Federal se deberán subordinar a los programas.

Los programas anuales de desarrollo urbano se subordinarán a los programas sectoriales.

Para la interpretación y aplicación de los programas, se atenderá el orden jerárquico establecido en este artículo.

**Criterio:** Expropiación de Propiedad Privada

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

**Normatividad:**

Artículo 73.-

Sólo mediante convenio en el que se fije el tiempo necesario, las razones o finalidad expresa, la oportunidad en el que se hará la devolución, el estado en el que los bienes deban ser devueltos, la cantidad que a título de indemnización corresponda, la autoridad podrá ocupar parcial o totalmente y en forma temporal los predios o los bienes de propiedad particular necesarios para la ejecución de las obras calificadas de utilidad o de interés públicos. Toda modalidad, limitación o restricción del dominio o expropiación, cuando la causa fundada sea la utilidad o el interés públicos, se transmitirán o resolverán con apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

**Criterio:** Expropiación de Propiedad Privada

**Ordenamiento:** ley de régimen patrimonial y del servicio público

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

**Normatividad:**

Artículo 67.- Las adquisiciones por vía de derecho público requerirán de la declaratoria correspondiente en los términos de la Ley de Expropiación, correspondiendo a Gobierno determinar los casos de utilidad pública en el procedimiento de integración del expediente respectivo. La Oficialía establecerá el monto de la indemnización.

Artículo 68.- Para los efectos de este Capítulo, será aplicable la Ley de Expropiación.

**Criterio:** Desincorporación de Propiedad Pública

**Ordenamiento:** ley de régimen patrimonial y del servicio público

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

**Normatividad:**

Artículo 21.- Los bienes inmuebles de dominio público, podrán ser enajenados previo acuerdo de desincorporación. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público, deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 34.- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de las Entidades que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse previo Decreto de desincorporación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 50.- Los contratos de permuta se efectuarán sobre aquellos inmuebles que sean del dominio privado del Distrito Federal y podrán celebrarse, excepcionalmente, sobre bienes inmuebles del dominio público, para lo cual se requerirá del Decreto de desincorporación correspondiente, conforme a lo que se establece en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

**Criterio:** Adquisición de Suelo por Vías de Derecho Privado

**Ordenamiento:** ley de régimen patrimonial y del servicio público

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

### **Normatividad:**

Artículo 61.- Para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las Dependencias y Entidades, la Oficialía con base en el Programa a que se refiere el artículo anterior, deberá:

- I. Cuantificar y calificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y su localización;
- II. Determinar la existencia de inmuebles disponibles, con base en el inventario y catálogo de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal;
- III. Asignar los inmuebles disponibles, y
- IV. Adquirir, en su caso, los inmuebles con cargo a la partida presupuestal autorizada a la Dependencia interesada y realizar las gestiones necesarias para la formalización de la operación.

Artículo 63.- El Distrito Federal, de conformidad con su presupuesto de egresos y tomando como base la información que aporten las Dependencias y Entidades relativas a sus necesidades inmobiliarias, podrá adquirir por compraventa los inmuebles que considere indispensables.

Artículo 64.- Oficialía determinará en todo caso el valor máximo que deba pagar el Distrito Federal a los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se deseen adquirir.

Artículo 65.- Cuando el Distrito Federal adquiera inmuebles para cumplir con sus funciones, podrá convenir con los propietarios, poseedores derivados o precarios, la forma y términos de su adquisición.

Artículo 66.- Una vez formalizada la operación de compraventa, deberá darse aviso a la Oficialía a efecto de que realice la inscripción correspondiente en el registro y se procedan a efectuar las anotaciones respectivas en el Registro Público de la Propiedad que corresponda

Artículo 69.- El Distrito Federal podrá adquirir bienes inmuebles mediante la donación, en los términos que disponga el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 70.- Una vez formalizada la donación se deberá dar aviso a la Oficialía a efecto de que se realice la inscripción respectiva en el registro, así como las anotaciones que procedan en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Artículo 71.- Los promotores de desarrollo urbano, estarán obligados a donar al Distrito Federal, las superficies en los porcentajes que se determinen en las disposiciones aplicables.

**Criterio:** Asociación Forzosa

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

**Normatividad:**

no se contempla

**Criterio:** Polígonos de Actuación Concertada

**Ordenamiento:** Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos para el ordenamiento del suelo

Normatividad:

Artículo 67.-

Los propietarios de los inmuebles ubicados en una área de actuación pueden solicitar a la Secretaría la constitución de un polígono de actuación y la aplicación de los sistemas de actuación social, privada o de cooperación, lo cual se acordará conforme a lo que determine el reglamento de esta Ley.

---

Artículo 68.-

Para la ejecución de los programas por los sistemas de actuación social, privada o de cooperación, los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios, ubicados en un área de actuación, podrán asociarse entre sí o con la Administración Pública del Distrito Federal, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal, incluso cuando los terrenos sean de un solo propietario.

---

Artículo 69.-

La transmisión a la Administración Pública del Distrito Federal de los terrenos destinados a equipamiento o infraestructura urbana será en pleno dominio y libre de gravámenes; así mismo las obras o instalaciones que se deban ejecutar serán a costa de los propietarios.

---

Artículo 70.-

La ejecución de los programas, mediante el sistema de cooperación, consiste en que los propietarios, los poseedores a título de dueño y la Administración Pública del Distrito Federal participen conjuntamente en dicha ejecución.

---

Artículo 71.-

La Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de los programas, podrá optar por alguna o algunas de las siguientes modalidades de participación:



- I. La suscripción de un convenio de concertación en el que se definan las obligaciones del o de los particulares participantes y la ejecución de obras y acciones a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal;
- II. La aportación de bienes y/o recursos por parte del o de los particulares participantes y de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal; y
- III. La aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privados que constituya el particular para el cumplimiento estricto de los fines de dicho fideicomiso o asociación; los cuales deberán ser en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal.

---

Artículo 72.-

En cualquiera de los casos que señala el artículo anterior la Secretaría, previa opinión y dictamen del Comité de Proyectos Urbanos, someterá a la autorización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal la participación que corresponda a la Administración Pública del Distrito Federal.

En el caso que señala la fracción I del artículo anterior, previa la autorización que señala este artículo, la Secretaría con la participación que corresponda a las dependencias y entidades que intervengan, suscribirá el convenio de concertación.

En el caso de la fracción II del artículo anterior, la dirección de la asociación o fideicomiso que se adopte, estará a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el caso de la fracción III la asociación o fideicomiso privado que reciba la aportación, deberá garantizar la aplicación de los bienes y recursos a los fines para los que recibió dicha aportación.

**Criterio:** Impuesto a las plusvalías

**Ordenamiento:** Código Fiscal del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos de financiamiento

**Normatividad:**

De los derechos de registro de modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano.

Art. 253. Por la inscripción de las modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano, efectuadas a solicitud de los propietarios de los predios afectados por dichos programas, se cubrirán los derechos de inscripción ante el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, conforme a una cuota del 4 al millar que se aplicará únicamente sobre el valor de la superficie del inmueble cuyo uso haya sido modificado.

**Criterio:** Contribuciones de mejoras

**Ordenamiento:** Código Fiscal del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos de financiamiento

**Normatividad:**

De las Contribuciones de Mejoras

ARTICULO 187.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras, las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se beneficien en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Distrito Federal. Para los efectos de las contribuciones de mejoras se entenderá que quienes obtienen el beneficio son los propietarios de los inmuebles, cuando no haya propietarios se entenderá que el beneficio es para el poseedor.

Cuando en los términos de este Código haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de las contribuciones de mejoras.

ARTICULO 188.- Las contribuciones de mejoras se causarán por las obras nuevas a que se refiere este artículo, ya sean construcciones o bien ampliaciones que representen cuando menos un 10% del total de las construcciones de las obras originales, atendiendo a la ubicación de los inmuebles dentro de las zonas de beneficio que también se señalan, hasta por un 50% del costo total de dichas obras.

Para los efectos de este artículo, se considera que un inmueble se encuentra ubicado en una zona de beneficio determinada, cuando el 20% de la superficie del terreno se comprenda dentro de la misma. No se integrarán a la zona de beneficio los inmuebles separados de la obra pública por barreras topográficas.

ARTICULO 191.- Las contribuciones de mejoras se causarán al ponerse en servicio las obras. Las autoridades fiscales determinarán el monto de las contribuciones de mejoras atendiendo a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio determinadas tomando en cuenta las características topográficas del terreno, y al porcentaje del costo de la obra que como contribución señalan los artículos 188 y 189, en proporción al valor catastral del inmueble, determinado al momento de finiquitar la obra.

Para los efectos de este Capítulo, el costo de la obra pública comprenderá los gastos directos de la misma y los relativos a su financiamiento. No se considerarán los gastos indirectos erogados por el Distrito Federal, con motivo de la administración, supervisión e inspección de la obra. Del valor que se obtenga conforme al párrafo anterior, se disminuirán

las aportaciones que efectúen las dependencias o entidades paraestatales, así como las recuperaciones por enajenación de excedentes de inmuebles adquiridos o adjudicados y que no hubiesen sido utilizados en la ejecución de la obra.

Asimismo, los particulares que aporten voluntariamente cantidades en efectivo, en especie o en mano de obra, para la realización de las obras públicas a que se refiere este Capítulo, tendrán derecho a reducir de la cantidad que se determine a su cargo, el monto de dichas aportaciones.

Para los efectos del párrafo anterior, la autoridad encargada de la realización de la obra, expedirá recibo o constancia que ampare la aportación señalada quedando facultadas dichas autoridades para determinar, en el caso de aquéllas en especie o mano de obra, su equivalente en numerario.

ARTICULO 192.- Las autoridades del Distrito Federal, que realicen la obra, publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las características fundamentales del proyecto de obra. En la publicación a que se refiere el párrafo anterior, se incluirá el tipo y costo estimado de la obra, el lugar o lugares en que habrá de realizarse y la zona o zonas de beneficio correspondientes.

La documentación relativa al valor de la obra deberá estar a disposición de los contribuyentes, en las oficinas de la autoridad encargada de su realización, durante un año contado a partir de la determinación del crédito fiscal.

ARTICULO 193.- Las contribuciones de mejoras se pagarán, en un plazo de seis bimestres, en cantidades iguales y sucesivas.

El plazo a que se refiere el párrafo anterior, empezará a correr a partir del bimestre siguiente a aquél en que la autoridad fiscal notifique el crédito correspondiente, debiendo efectuarse los pagos durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, según sea el caso.

Los contribuyentes que efectúen mediante una sola exhibición el pago total del monto de las contribuciones a su cargo, dentro del primer mes del bimestre siguiente a aquél en que se determine la contribución, tendrán derecho a un porcentaje de descuento igual al que se establezca para el pago anual del impuesto predial en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de que se trate. De igual forma tendrán derecho los contribuyentes que paguen su parcialidad en el primer mes del bimestre respectivo, al descuento especificado en el pago del impuesto predial para estos casos, en el ejercicio fiscal de que se trate.

ARTICULO 194.- Las autoridades fiscales deberán autorizar, conforme a reglas de carácter general, que las contribuciones de mejoras se paguen en parcialidades en un plazo hasta de cinco años, tomando en consideración la situación económica de la mayoría de las personas obligadas a pagar la contribución de que se trate, caso en el que los pagos se harán cuando se efectúen los correspondientes al impuesto predial. Las parcialidades causarán un interés, conforme a la tasa que será igual a la de recargos aplicables a los pagos en parcialidades que prevé este Código.

ARTICULO 195.- No se pagarán las contribuciones de mejoras por los inmuebles a que se refiere el artículo 155 de este Código, sin embargo para efectos de determinar la contribución correspondiente a cada uno de los inmuebles ubicados en las zonas de beneficio, aquéllos sí se tomarán en cuenta.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante disposiciones de carácter general, podrá reducir total o parcialmente el pago de las contribuciones de mejoras, cuando el beneficio de la misma sea para la generalidad de la población y no exista un beneficio significativo para un sector reducido de la población, así como cuando los beneficiarios de las obras públicas sean personas de escasos recursos económicos y se trate de servicios indispensables.

**Criterio:** Derechos de desarrollo

**Ordenamiento:** ley de desarrollo urbano del Distrito Federal

**Materia:** instrumentos de financiamiento

**Normatividad:**

De la Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano

Artículo 50.-

El sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de los programas, como instrumento de fomento para el cumplimiento de las políticas y estrategias contenidas en los mismos.

Para tales fines, los programas definirán las normas de ordenación para la aplicación de las transferencias de potencialidades de desarrollo urbano, con base en las características establecidas por los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, de acuerdo a lo cual los propietarios de predios e inmuebles podrán transmitir los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción, no edificados, que correspondan al predio o inmueble de su propiedad, en favor de un tercero.

Tratándose de suelo de conservación, la Secretaría del Medio Ambiente propondrá los potenciales que puedan ser transferibles en dicho suelo como áreas emisoras.

---

Artículo 51.-

Las operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano se sujetarán a las siguientes modalidades:

I. Las áreas emisoras y receptoras de transferencia, serán las que definan los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano. Las áreas de conservación patrimonial y de actuación en el Suelo de Conservación, serán exclusivamente áreas emisoras de potencialidad de desarrollo, con el propósito de rehabilitarlas, mejorarlas y conservarlas; y

II. Aquellas donde las áreas receptoras de transferencia podrán recibir el potencial de desarrollo de otros predios ubicados en una misma zona de usos del suelo, con base en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que consignen los programas delegacionales y parciales para la zona de que se trate.

---

**Artículo 52.-**

Quienes adquieran las potencialidades de desarrollo autorizadas, podrán incrementar la intensidad de construcción de sus predios o inmuebles, en función de los derechos obtenidos por la transferencia.

El reglamento de esta Ley señalará los requisitos y características para las operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, la Secretaría autorizará y supervisará dichas operaciones, mediante una resolución en la que establezca los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, así como la intensidad de construcción correspondiente, altura máxima y demás normas urbanas aplicables al predio o inmueble receptor. Las operaciones de transferencia autorizadas, se inscribirán en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Las operaciones de transferencias que celebren los particulares sólo podrán realizarse de acuerdo a las disposiciones de los programas vigentes.

---

**Artículo 53.-**

Quienes lleven a cabo operaciones de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano deberán aportar un porcentaje de dicha potencialidad para el fomento del desarrollo urbano de la Ciudad, en los términos que señale el reglamento de esta Ley; a excepción de los ubicados en suelo de conservación y áreas patrimoniales, cuyo porcentaje se aplicará para su rehabilitación, mejoramiento y conservación.

**Criterio:** Cargas a desarrolladores (áreas de donación en fraccionamientos y similares)

**Ordenamiento:** ley de desarrollo urbano del Distrito Federal y reglamento de la ley

**Materia:** instrumentos de financiamiento

## **Normatividad:**

Artículo 49.-

Quienes lleven a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o conjuntos, se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

I. Prever la superficie de terreno necesaria para el equipamiento urbano y de servicios;

II. Sujetarse a las normas de ordenación contenidas en los programas; y

III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;

b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales. La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal. Los avalúos se solicitarán a la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano

Artículo 50.-

Para los efectos del artículo 42 (debe entenderse 49 de la Ley Reformada) de la Ley, quienes realicen un conjunto en los términos del artículo anterior, deberán prever únicamente, la superficie de terreno necesaria para el equipamiento urbano y los servicios del conjunto, mismos que podrá comercializar quien lo promueva.



Quien solicite la licencia propondrá el equipamiento que considere idóneo, para lo cual deberá considerar las necesidades de la zona en donde se ubique el conjunto, de conformidad con lo que determine el estudio de impacto urbano. La delegación del Distrito Federal autorizará el equipamiento propuesto, salvo que por causa justificada determine que deba modificarse. En este último caso, el interesado contará con un plazo de 60 días hábiles para hacer dichas modificaciones. En ningún caso, la superficie que se destine a equipamiento urbano y a servicios del conjunto será inferior al tres ni mayor al diez por ciento de la superficie total del terreno del conjunto.

**Criterio:** Inducción fiscal para el aprovechamiento de suelo en áreas prioritarias de expansión definidas por los programas de desarrollo urbano

**Ordenamiento:** ley de desarrollo urbano del Distrito Federal

**Materia:** Instrumentos para Incrementar la Oferta de Suelo

**Normatividad:**

De los estímulos

Artículo 79.-

La ejecución de los programas en los polígonos de actuación llevada a cabo por los particulares, mediante los sistemas de actuación social, privada o por cooperación dará lugar a que se les otorguen los estímulos correspondientes.

En el caso del párrafo anterior, los programas deberán prever el otorgamiento de estímulos para los pobladores de menores ingresos y para quienes se ajusten a las acciones determinadas como prioritarias.

No se otorgarán estímulos ni se prestarán servicios urbanos cuando se contravenga lo dispuesto en esta Ley, los programas y su reglamento.

---

Artículo 80.-

Los estímulos fiscales se sujetarán a las disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

---

Artículo 81.-

La Secretaría promoverá, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, el otorgamiento de estímulos financieros para el cumplimiento de los programas.

---

Artículo 82.-

La Secretaría podrá proveer la capacitación y a la asistencia técnica en materias relacionadas con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

Para tal efecto, celebrará convenios con las instituciones educativas, a fin de que se incluyan estas materias en los programas de estudio.

**Criterio:** Regulaciones para facilitar la incorporación de suelo a usos urbanos

**Ordenamiento:** ley de desarrollo urbano del Distrito Federal

**Materia:** Instrumentos para Incrementar la Oferta de Suelo

**Normatividad:**

no se contempla

Matriz de análisis: programas delegacionales

<b>Sigla</b>	<b>RELACION DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES</b>	<b>PUBLICACIÓN OFICIAL EN GACETA</b>
AO	Programa Delegacional Alvaro Obregón	10 mayo de 2011
AZ	Programa Delegacional Azcapotzalco	24 sept. 2008
BJ	Programa Delegacional Benito Juárez	06 Abril de 2005
CY	Programa Delegacional Coyoacan	10 ago.2010
CJ	Programa Delegacional Cuajimalpa	10 abril de 1997
CU	Programa Delegacional Cuauhtémoc	29 sept. 2008
GAM	Programa Delegacional Gustavo A. Madero	12 ago. 2010
IZC	Programa Delegacional Iztacalco	26 sept. 2008
IZP	Programa Delegacional Iztapalapa	02 oct. de 2008
MC	Programa Delegacional Magdalena Contreras	28 ene. 2005
MH	Programa Delegacional Miguel Hidalgo	30 sep. 2008
MA	Programa Delegacional Milpa Alta	
TLH	Programa Delegacional Tlahuac	25 sept. 2008
TLP	Programa Delegacional Tlalpan	13 ago. 2010
VC	Programa Delegacional Venustiano Carranza	10 mayo de 2011
XO	Programa Delegacional Xochimilco	06 may. 2005

## Matriz de análisis: programas parciales

No	Del	Programas Parciales	PUBLICACIÓN OFICIAL EN GACETA
1	AO	Florida	25 de enero de 1993
2	AO	San Angel Inn y Tlacopac	24 de mayo de 1993
3	AO	Chimalistac y Hacienda de Guadalupe Chimalistac	4 de octubre de 1993
4	AO	Santa Fe (Delegación Alvaro Obregon y Cuajimalpa)	12 de septiembre de 2000
5	BJ	Insurgentes Mixcoac	21 de julio de 2000
6	BJ	San Simón Ticumac	21 de julio de 2000
7	BJ	Napoles, Ampliacion Napoles, de los Deportes y Nochebuena	27 de agosto de 2002
8	CY	Romero de Terreros	13 de septiembre de 1993
9	CY	Del Carmen	3 de enero de 1994
10	CY	Centro Histórico de Coyoacan	12 de diciembre de 1994
11	CY	Pedregal de San Francisco	26 de septiembre de 1994
12	CY	Jardines del Pedregal de San Ángel, Ampliación Oriente	26 de septiembre de 1994
13	CJ	Bosques de las Lomas	4 de abril de 1992
14	CJ	Zentlapatl	10 de febrero de 1992
15	CJ	8 mazanas Cabecera Cuajimalpa	18 de mayo de 1992
16	CJ	San Lorenzo Acopilco	11 de abril de 1994
17	CJ	San Mateo Tlaltenango	29 de mayo de 1995
18	CJ	Lomas de Vista Hermosa	4 de abril de 1994
19	CJ	Colonia 1 de mayo	18 de abril de 1994
20	CJ	Loma del Padre	16 de mayo de 1994
21	CJ	Las Maromas	29 de mayo de 1995
22	CJ	Xalpa	29 de mayo de 1995
23	CJ	Agua Bendita	29 de mayo de 1995
24	CU	Cuauhtémoc	24 de enero de 1994
25	CU	Santa María La Ribera Atlampa y Santa María Insurgentes	14 de julio de 2000

26	CU	Centro Histórico	10 de agosto de 2010
27	CU	Centro Alameda	15 de septiembre de 2000
28	CU	Colonia Hipodromo	15 de septiembre de 2000
31	IZP	Cerro de la Estrella	15 de septiembre de 2000
32	IZP	Sierra de Santa Catarina	7 de julio de 2000
33	MH	Polanco	15 de enero de 1992
34	MH	Lomas de Chapultepec	14 de septiembre de 1992
35	MH	Lomas Altas, Lomas de Reforma Real de las Lomas y Plan de Barrancas	12 de octubre de 1992
36	MH	Bosques de las Lomas	26 de enero de 1993
37	MH	Lomas de Bezares	16 de agosto de 1993
38	MH	Zona Patrimonial de Tacubaya	14 de julio de 2000
39	TL P	Tlalpuente	29 de octubre de 1990
40	TL P	Heroes de 1910	2 de septiembre de 1991
41	TL P	Parques del Pedregal	17 de mayo de 1993
42	TL P	Centro de Tlalpan	11 de mayo de 1993
43	TL P	San Andres Totoltepec	27 de agosto de 2002
44	VC	La Merced	14 de julio de 2000
45	XO	Santa María Nativitas	7 de julio de 2000

Matriz de análisis: aplicación de normas de ordenación en programas delegacionales

No	RELACION DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES	PUBLICACIÓN OFICIAL EN GACETA	NORMAS DE ORDENACIÓN																											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
AO	Plan Delegacional Alvaro Obregón	10 mayo de 2011	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
AZ	Plan Delegacional Azcapotzalco	24 sept. 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BJ	Plan Delegacional Benito Juárez	06 Abril de 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CY	Plan Delegacional Coyoacan	10 ago.2010	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CJ	Plan Delegacional Cuajimalpa	10 abril de 1997	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CU	Plan Delegacional Cuauhtémoc	29 sept. 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GAM	Plan Delegacional Gustavo A. Madero	12 ago. 2010	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IZC	Plan Delegacional Iztacalco	26 sept. 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IZP	Plan Delegacional Iztapalapa	02 oct. de 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MC	Plan Delegacional Magdalena Contreras	28 ene. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MH	Plan Delegacional Miguel Hidalgo	30 sep. 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MA	Plan Delegacional Milpa Alta		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TLH	Plan Delegacional Tlahuac	25 sept. 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TLP	Plan Delegacional Tlalpan	13 ago. 2010	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
VC	Plan Delegacional Venustiano Carranza	10 mayo de 2011	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
XO	Plan Delegacional Xochimilco	06 may. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

AREA CON POTENCIAL DE RECICLAMIENTO	X	APLICA, PERO CON RESTRICCIONES
AREA CON POTENCIAL DE DESARROLLO	X	NO APLICA
AREA DE INTEGRACION METROPOLITANA	X	APLICA
AREA CON POTENCIAL DE MEJORAMIENTO		
AREA DE CONSERVACION PATRIMONIAL		





## **2.2. Evaluación de la normatividad local**

Las disposiciones normativas vigentes en el Distrito Federal atribuyen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la mayor parte de las atribuciones analizadas. Únicamente las funciones en materia de regularización de la tenencia de la tierra se encuentran sectorizadas en la Secretaría de Gobierno, a cargo de la Dirección General de Regularización Territorial, evidenciando así el sesgo político y no urbano que tiene esta función pública.

La totalidad del territorio del Distrito Federal está zonificado por el Programa General de Desarrollo Urbano como suelo urbano y de conservación, dejando fuera alternativas como sería el suelo apto para crecimientos futuros. Éste, en los hechos se presenta en buena parte del suelo clasificado como de conservación ambiental. El mejoramiento urbano no está considerado como un factor determinante o relevante por la normatividad, se limita a mencionarlo de manera genérica como una más de las políticas en materia urbana: crecimiento, mejoramiento, conservación.

En términos generales puede decirse que la normatividad en el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano, se limita a regular los procesos de planeación urbana, tocando de manera limitada algunos instrumentos de fomento y gestión. A pesar de ello, la principal crítica a la normatividad debe hacerse en relación con su reducido margen de cumplimiento: algunos instrumentos existen, pero no son operativos por carecer de una reglamentación adecuada.

Respecto de traslapes competenciales debe precisarse que éstos son especialmente evidentes en la evaluación de impacto urbano y la correlativa en materia ambiental. En este caso los procedimientos se empalman y no existe ninguna claridad respecto de qué tipo de aprovechamientos urbanos están sujetos a una u otra modalidad.

Los sistemas de planeación urbano y ambiental, son excesivamente complejos y desintegrados. Los sistemas de planeación no se especializan en sus respectivas materias, sino que pretenden agrupar todas las políticas públicas dentro del sistema de planeación de que se trate. En este caso no se cumple el principio establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (de aplicación federal) en la que se dispone que las regulaciones ambientales en los asentamientos humanos deberá darse fuera de los centros de población.

Por las características urbanas del Distrito Federal, la normatividad debiera enfocarse a la creación de instrumentos que permitan la aplicación de políticas de reciclamiento y redensificación. No se detectaron este tipo de instrumentos concretos en la normatividad.

Por lo que se refiere a los mecanismos e instrumentos para la adquisición de suelo, las disposiciones de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público permiten la actuación de la administración pública del Distrito Federal conforme a las disposiciones de la legislación civil y mercantil, pudiendo acceder a todas las figuras de derecho privado para adquirir suelo.

Los medios de adquisición de derecho público se limitan a enunciar un envío a la Ley de Expropiación, que debe entenderse la de aplicación federal, y a mencionar que deberán cumplirse las formalidades del caso. No se contemplan de manera expresa la imposición de otro tipo de limitaciones parciales o totales de dominio que pudieran resultar útiles para la aplicación de políticas contra la especulación de inmuebles y para el desarrollo de infraestructura urbana.

Respecto de la asociación forzosa, como tal, no se contempla, únicamente algunas disposiciones dispersas de la Ley de Desarrollo urbano y su Reglamento nos permiten inferir que en el caso de polígonos de actuación, cuando un 60% de los propietarios apruebe su constitución y ejecución, el resto de los propietarios estarán obligados a participar en el mismo. Lo anterior sin precisar, ni en la Ley ni en el Reglamento, las condiciones en que se daría dicha participación, dejando abierta la posibilidad de que los propietarios minoritarios o se vena perjudicados, o intenten medios contenciosos para evitar su participación.

La figura de los polígonos de actuación se contempla por la Ley de Desarrollo Urbano, si bien sus disposiciones son incipientes, muy generales y poco detalladas en el nivel reglamentario, debe reconocerse que es uno de los pocos ejemplos en los que la normatividad de la región centro se ocupa de este tipo de instrumentos que permiten la actuación integral de los distintos actores involucrados en los procesos de ejecución de los programas de desarrollo urbano.

El impuesto a las plusvalías, considerando éste como el gravamen que tiene como base el incremento de valor de un bien inmueble por efecto de una norma urbanística, existe de manera limitada, dentro del Código Fiscal del Distrito Federal, al señalar un derecho por inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano, efectuadas a solicitud de los propietarios de los predios afectados por dichos programas. Si bien está tipificado como un derecho, en realidad se trata de una contribución que tiene como base el incremento de valor de un inmueble por el cambio de uso del suelo.

Las contribuciones de mejoras no constituyen un instrumento de financiamiento eficiente del desarrollo urbano en el Distrito Federal. Por razones de conveniencia legal diversas contribuciones han sido reagrupadas en el Código Fiscal, sin embargo no existe una política articulada o enfocada al financiamiento del desarrollo urbano o las reservas territoriales.

En materia de derechos de desarrollo, en el Distrito Federal existe un sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo que combina la naturaleza privada de este tipo de sistemas (modalidad norteamericana) y la pública (modalidad francesa). Existen disposiciones que contemplan la existencia del sistema a solicitud de los particulares, derivada tanto de la normatividad urbana como de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano. Sin embargo, existe una carencia de disposiciones reglamentarias que permitan la aplicación en los hechos del sistema de transferencia, además de que en la práctica administrativa cotidiana, a pesar de que se han presentado diversas solicitudes por particulares interesados las autoridades competentes no han resuelto trámites de esta naturaleza.

Las disposiciones normativas que establecen obligaciones de dar o hacer a cargo de desarrolladores inmobiliarios están contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en relación con el reglamento de esta misma ley. Adicionalmente la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público ratifica la obligación de los desarrolladores inmobiliarios de realizar aportaciones al Gobierno del Distrito Federal. A pesar de las disposiciones legales mencionadas, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano debiera establecer los porcentajes de las donaciones que deben efectuar las personas que lleven a cabo aprovechamientos inmobiliarios, sin embargo, dicho reglamento no establece tales porcentajes y señala por el contrario que los desarrolladores únicamente deberán contemplar las áreas de equipamiento necesarias en los conjuntos urbanos y dichas áreas podrán ser comercializadas junto con los demás componentes del desarrollo.

### **3. Propuestas para el fortalecimiento de los instrumentos de planeación urbana del Distrito Federal**

El presente apartado desarrolla la propuesta de fortalecimiento institucional de la planeación urbana del Distrito Federal.

La administración y gestión del desarrollo urbano tiene su columna vertebral en la organización jurídico-política del Distrito Federal y en las instituciones e instrumentos que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que data de enero de 1996, con dos reformas importantes y que posteriormente fue abogada por la actualmente vigente Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, publicada el 15 de julio del 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El régimen de competencias en materia urbana, especialmente en lo relativo al establecimiento, regulación, administración y judicialización de los usos del suelo entre los distintos poderes y entre los distintos niveles de gobierno;

El Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con relación a la tipología o clasificación de sus distintos niveles y los problemas de articulación y congruencia interna entre sus distintos niveles y de éstos con otras materias, como la planeación del desarrollo o el medio ambiente (incluyendo algunos instrumentos de administración urbana como el impacto urbano y ambiental), así como la auto limitada perspectiva de una planeación normativa con desdén a influir en la programación y control de las acciones, obras y servicios públicos;

El Régimen de Regulaciones a la Propiedad Inmueble en el Distrito Federal, cuyo diseño propicia la indefinición y falta de claridad en la interpretación de un universo de normas de ordenación urbana, integradas algunas de ellas en los planes delegacionales y otras en los parciales que entre sí no guardan congruencia y que dan un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad y la consiguiente falta de certeza jurídica e inseguridad ciudadana;

La limitada lista de Instrumentos de Gestión Urbana, prácticamente reducidos a las transferencias de potencialidades y a los polígonos de actuación.

La distorsión en los instrumentos de Administración del Uso del Suelo. Las áreas de actuación, los derechos adquiridos, los cambios de uso del suelo y las regularizaciones, son las formas marginales de administración de la ciudad ante el limitado y rígido sistema tradicional de zonificación que fija reglas excluyentes y de usos únicos, en contravención de los principios de ciudad compacta, densificación y usos mixtos que constituyen la dinámica propia de las ciudades sustentables.

Los problemas derivados del esquema de participación y consulta ciudadana en la formulación, aprobación, administración y vigilancia de los programas General, delegacionales y parciales;

La desarticulación de la política y los programas de vivienda con los objetivos y políticas urbanas;

Los problemas relacionados con el régimen de control y vigilancia de la legalidad urbana. Buena parte de las autorizaciones del reciente auge constructivo de vivienda en algunas delegaciones como la Benito Juárez se ha dado contraviniendo la legalidad urbanística aplicable, sin mayores sanciones, en franca violación al Estado de Derecho.

En vista de lo anterior, preliminarmente se han detectado las siguientes necesidades y prioridades de acción:

### **3.1. Asegurar que los instrumentos gubernamentales de financiamiento, gasto e inversión sean congruentes.**

El propósito es que la TOTALIDAD del aparato gubernamental, en especial el que ejerce los presupuestos públicos sea congruente con los objetivos y programas del Plan General. En igual sentido deben explicitarse los objetivos claros donde la inversión privada y social sea bienvenida y propiciada. Con una estrategia definida de gasto público e inversión privada es posible darle rumbo de ciudad, convocando la participación legítima de todos los actores interesados.

### **3.2. Cambiar el arreglo institucional en los procesos de aprobación y modificación de planes (y usos del suelo).**

Hoy día la administración y legalidad urbana se ve presionada (y rebasada) mediante el uso y abuso de los derechos adquiridos, cambios de uso del suelo y regularizaciones de obra. Es imprescindible que la Ley de Desarrollo Urbano se modifique para que la autoridad administrativa sea la única responsable de estos temas, sin la confusión de autoridades y poderes que intervienen en estos procesos.

Las normas de ordenación urbana y cambios de uso del suelo las aprueba la Asamblea Legislativa, sin embargo su reglamentación y trámite es de carácter administrativo, lo que provoca incertidumbre jurídica y falta de certeza sobre la normatividad aplicable.

### **3.3. Administración de las autorizaciones y licencias.**

Hoy día los trámites y procedimientos administrativos son largos, complejos y en buena medida discrecionales. No se aprovechan ni se usan las tecnologías existentes para dar cuenta de todo el proceso de tramitación de las autorizaciones y licencias de uso del suelo, en un marco de transparencia, efectividad, oportunidad, eficiencia, honradez y economía de la función pública.

### **3.4. Promover el aprovechamiento urbano en el Distrito Federal.**

Si bien es cierto que alguna parte de las acciones urbanísticas en el Distrito Federal son complicadas y muchas de ellas se judicializan, también es cierto que la gran mayoría de las actividades sobre el territorio no implican mayor efecto o problema para la ciudad. Por ello deberían establecerse políticas de gestión y administración urbanas claras y terminantes: ahí donde no es posible el desarrollo, prohibirlo terminantemente y vigilar su cumplimiento; en donde existen dudas condicionarlo; y, donde no hay mayor efecto, permitirlo y posibilitarlo en su sentido más amplio. No es posible ni conveniente que la burocracia aproveche la complejidad normativa para intervenir (la mayoría de los casos negativamente) con un ejercicio de autoridad arbitrario, voluntarioso, discrecional y, la mayoría de la veces, costoso.

### **3.5. Armonizar las políticas fiscales con las urbanas.**

Los tribunales se han pronunciado por la ilegalidad en una serie de imposiciones tributarias que tiene su base el uso, habilitación o aprovechamiento del suelo, sin embargo ni se reformulan, ni se unifican, ni se modernizan. Igual se cobra la construcción de un edificio que satura redes y demanda más servicios, que el mejoramiento y densificación de una vivienda.

Por todos los problemas y propuestas anteriores es imprescindible impulsar una REFORMA URBANA de largo alcance que permita la revisión y replanteamiento de toda la organización y las instituciones básicas que hoy día rigen el quehacer urbano en el Distrito Federal y que se encuentran plasmadas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

### **3.6. Mejoramiento de las colonias y vivienda populares.**

A diferencia de la gran mayoría de las ciudades mexicanas donde el proceso predominante de poblamiento en términos numéricos es la informalidad en desarrollos periféricos, mayoritariamente en terrenos ejidales, en el Distrito Federal un

porcentaje significado de las nuevas familias de las clases populares se ha venido implantando, durante las últimas décadas, en las colonias populares regularizadas hace tiempo, tal como lo asentamos en la sección de Procesos y patrones de crecimiento y cambio urbano del apartado de Diagnóstico del financiamiento urbano.

Dicha variante novedosa y poco reconocida de la informalidad en el Distrito Federal, generada por las familias de segunda y tercera generación que ocupan los lotes regularizados de sus padres o abuelos en los años 50s y 60s, que confirma la tendencia generalizada a nivel popular de 'una casa para siempre', es la manifestación de una reorganización interna de los hogares para dar respuesta a sus necesidades de vivienda, mediante la conformación de familias compuestas que comparten lotes y espacios construidos.

Al igual que el precarismo urbano periférico los novedosos procesos de informalidad referidos son irreversibles, entretanto no se eleven sustantivamente los ingresos familiares de las grandes mayorías y se encuentren fórmulas para generar oferta de suelo servido barato para vivienda de interés social en localizaciones céntricas de la ciudad.

Ello obedece al hecho simple del alto costo de la tierra servida céntrica en la ciudad, producto de la especulación inmobiliaria, que impide a las nuevas familias adquirir un departamento unifamiliar, lo que las obliga a hacinarse con otras familias o emigrar a los municipios metropolitanos ya sea a viviendas de interés social o a lotes informales para edificar viviendas progresivas.

Dichas colonias populares -según expone Peter Ward, 2007- que se consolidaron a través de procesos de regularización y autoconstrucción 30 o 40 años después del fallecimiento o traslado de los propietarios originales, por medio del esfuerzo de los hijos o familiares que tomaron la posesión de los predios -'nuevos dueños' sin título de propiedad- comienzan a generar problemas de hacinamiento al subdividirse o densificarse los lotes, de dominio al pretender heredar la propiedad o enajenar y comercializar las viviendas, así como de vulnerabilidad de los familiares por el riesgo de ser expulsados por los miembros dominantes.

Plantean, según el autor citado, la necesidad de 'una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en la Ciudad de México'.

Lo expuesto explica las nuevas orientaciones en materia de vivienda que el Gobierno de la Ciudad ha venido adoptando, a partir de la segunda mitad de la década de los noventas, para su mejoramiento -mediante programas promovidos por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, INVI-, tendientes a facilitar y apoyar a las familias y a la comunidad organizada

en la ampliación, remozamiento y titulación de sus viviendas, así como para dotarlas, a nivel de barrio, con infraestructura, equipamiento y servicios básicos.

Explica también un crecimiento importante de los recursos fiscales que el Gobierno de la Ciudad aplica al tema que nos ocupa, recursos sin embargo escasos en relación a la magnitud de los problemas a los que pretenden dar respuesta.

Impone reorientar y apoyar decididamente los programas de mejoramiento urbano y de la vivienda popular del Gobierno de la Ciudad, para impedir la tugurización y la degradación de la ciudad, implementando nuevas políticas y programas públicos en el marco del combate a la pobreza urbana que impulsa la SEDESOL, con el apoyo y bajo la norma del Gobierno federal.

Hace necesario en particular incrementar y optimizar los escasos recursos que se aplican a dichos programas, mediante el refuerzo de la coordinación fiscal con el gobierno federal para acceder a volúmenes significativos de los recursos del Programa HÁBITAT de la SEDESOL destinados a 'contribuir a la superación de la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables', los cuales deben aplicarse en la ciudad capital de forma similar a como se aplican en el resto del país.

Al respecto, los recursos del programa HÁBITAT que se han venido aplicando en el Distrito Federal , mediante diversas gestiones entre autoridades federales y del Gobierno de la Ciudad, han tenido resultados poco significados, en función de la magnitud de la problemática de la pobreza urbana en la capital.

### **3.7. Revitalización de áreas con potencial de redensificación mediante la redistribución de la renta inmobiliaria.**

La segunda mecánica principal responsable de los procesos de crecimiento y cambio de la Ciudad de México es la edificación masiva de vivienda formal, al igual que en las principales ciudades del país.

En la Ciudad de México, después de un período de estancamiento e incluso de despoblamiento, a partir de la segunda mitad de la década de los noventas se reinicia la recuperación de su economía, como resultado de su localización, infraestructura y servicios privilegiados, lo que trae consigo la edificación masiva de vivienda, con el beneplácito del Gobierno de la Ciudad.



Dicha edificación se ha venido dando en el Distrito Federal con vivienda media -porque la vivienda de interés social se edifica mayoritariamente en los municipios conurbados del AMCM, por los elevados precios del suelo-, a la que se combina usualmente con oficinas y locales comerciales y de servicios, en localizaciones centrales y no periféricas.

Bajo una óptica urbana los proliferantes desarrollos habitacionales y mixtos del Distrito Federal tampoco 'hacen ciudad', aunque por razones diferentes a las que se esgrimen para criticar la acción de los desarrolladores de vivienda de interés social a nivel nacional.

Así, el 'boom inmobiliario' en la Ciudad de México de la pasada década, centrado en la vivienda departamental media - que incluyó también los servicios y el comercio- generó importantes beneficios y costos, beneficios que fueron apropiados en lo principal por desarrolladores y propietarios y costos que fueron socializados por medio de la congestión, saturación, sobreexplotación y deterioro de la infraestructura y los servicios, así como contaminación, con el demérito consecuente de la calidad de vida.

Dicha situación se ha venido traduciendo en la pérdida de competitividad, el demérito del bienestar social y el deterioro ambiental en la Ciudad de México en las diversas zonas donde se concentraron dichos procesos, en particular en las delegaciones centrales, donde por decisión del Gobierno de la Ciudad -a través de su Bando II- se concentraron los desarrollos, con los reclamos consecuentes de la ciudadanía, situación que resulta imperativo revertir.

Al respecto, resulta importante destacar que al igual que en el resto de las ciudades del país las plusvalías que genera el desarrollo urbano son capturadas por propietarios y desarrolladores -a diferencia de los países desarrollados y pesar de las incipientes, timoratas e ineficaces iniciativas del Gobierno de la Ciudad en la materia- en demérito del costo de la vivienda y del desarrollo urbano, así como de la calidad de vida.

Ello impone revertir los procesos que se dieron durante los últimos años, evitando desarrollos inmobiliarios que no vayan acompañados de las inversiones para ampliar la infraestructura, mejorar los servicios y recuperar los espacios abiertos, mediante una redistribución equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano, que asegure que desarrolladores y propietarios asuman los costos sociales que generan.

Redistribuir o capturar en consecuencia una porción de las plusvalías que genera el desarrollo urbano, en particular mediante densificación y liberalización de los usos del suelo, lo que remite necesariamente a revisar las atribuciones, derechos y obligaciones de los gobiernos, propietarios, desarrolladores y grupos organizados en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, elemento clave del financiamiento urbano.

En complemento, establecer de forma transparente los tipos y densidades de los nuevos desarrollos urbanos a emprender en las zonas de revitalización de la Ciudad de México, así como instaurar los instrumentos requeridos para hacerla operativa, para financiarla y ejecutarla, centrados en sistemas de actuación por cooperación que tengan por propósito central distribuir de forma equitativa los beneficios y costos del desarrollo urbano entre los diferentes agentes.

### **3.8. Instrumentos para el mejoramiento y la revitalización urbana.**

La realización de programas y proyectos de mejoramiento de las colonias y vivienda populares, así como de revitalización de áreas con potencial de desarrollo impone transitar de una planeación de los asentamientos humanos regulatoria ineficiente, a la que puede calificarse de ‘asignatura pendiente’, a una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable, centrada en la articulación de las acciones de los agentes urbanos en la tarea de ‘hacer ciudad’.

Ello hace necesario simplificar y transparentar la regulación del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, establecer mecanismos eficaces de coordinación intergubernamental y de concertación con grupos organizados, desarrolladores y propietarios, crear mecanismos desconcentrados y ciudadanizados para administrar los programas y proyectos, así como reforzar el control ciudadano, entre otros.

Una gestión urbana efectiva requiere de una panoplia de instrumentos que la hagan proactiva para promover, coordinar, concertar e inducir las políticas, programas y proyectos que consignen los planes urbanos.

Debe generar, en lo particular, nuevas fuentes de recursos para la construcción de infraestructura, equipamiento y la dotación de satisfactores y servicios básicos requeridos en los programas y proyectos de mejoramiento y revitalización urbana, tema del presente documento, lo que impone articular el financiamiento urbano con la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, hasta ahora disasociados.

Lo expuesto impone reorientar y reformar las prescripciones que rigen a la planeación de los asentamientos humanos en su acepción de ‘administración de la zonificación’.

Hace necesario asegurar la solidaridad y subsidiaridad de los gobiernos, en particular en el combate a la pobreza urbana, para hacer efectiva su concurrencia mediante un federalismo cooperativo.

En complemento, instaurar obligaciones de 'hacer y dar' de los agentes urbanos, en añadidura de las de 'no hacer', para que la propiedad inmobiliaria cumpla su 'función social', bajo la premisa de que no es un derecho absoluto y está sujeta a obligaciones con formas o modalidades cambiantes.

Ello permitirá avanzar en el proceso de reforma en curso del paradigma de la planeación de los asentamientos humanos en la Ciudad de México, proceso que se está dando de forma paulatina, como resultado de iniciativas del Gobierno de la Ciudad, la academia y la ciudadanía.

La presente sección contiene una propuesta de instrumentos para la ejecución de las políticas, programas y proyectos que contempla el PGDU en materia de mejoramiento y revitalización urbana, clasificados en instrumentos de planeación, gestión y control del desarrollo urbano.

### **3.9. Instrumentos de planeación urbana.**

Los programas urbanos del Gobierno de la Ciudad –general, delegacionales y parciales- se han constreñido a reconocer los elementos constitutivos de la ciudad –'estructura urbana'- y a prescribir, de forma más o menos sistematizada, regulaciones sobre el uso e intensidad de uso del suelo.

Así, los programas urbanos consignan los centros o nodos urbanos, los 'ejes de movilidad e interacción urbana' y las 'zonas homogéneas', predominantemente habitacionales, donde las referidas regulaciones aplican de forma diferenciada, a fin de conformar un medio construido dotado con infraestructura, facilidades y servicios básicos que propicie la actividad económica, el empleo, el bienestar y la calidad de vida de la población.

Los centros urbanos son los nodos donde confluyen los ejes de movilidad e interacción urbana, que articulan la estructura urbana, donde por razones de accesibilidad, transporte público, equipamiento, servicios básicos y amenidad se concentran y/o habrán de concentrarse mayoritariamente las actividades comerciales y de servicio, mezcladas con la vivienda departamental, razón por la cual se autorizan en ellos usos del suelo variados y mayores intensidades de edificación.

Los 'ejes de movilidad e interacción urbana' están conformados por los ejes viales, avenidas y calles principales del área de aplicación de los programas, así como por los predios con acceso directo a ellos, donde por razones de accesibilidad, transporte público, equipamiento, servicios básicos y amenidad se concentran y/o habrán de concentrando las

actividades comerciales y de servicio, mezcladas con vivienda de diferentes tipos, razón por la cual se autorizan también una variedad de usos del suelo y se permiten intensidades medias de edificación.

Las 'zonas homogéneas' son áreas predominantemente habitacionales –aunque las hay industriales y de otros tipos- de carácter residencial, medio o popular, producto de la segregación espacial de la población por niveles de ingreso, donde coexisten el comercio y los servicios a escala barrial, regulados de forma variada por su impacto en el congestionamiento vial, el estacionamiento en vía pública y la calidad de vida, y donde se autorizan densidades menores.

En complemento, los programas urbanos consignan las políticas gubernamentales de crecimiento, mejoramiento y conservación de la ciudad, aunque con énfasis menor, como resultado del carácter regulatorio de la planeación de los asentamientos humanos, así como, en algunas ocasiones, los programas y proyectos que el Gobierno de la Ciudad pretende llevar a cabo.

Al respecto, se considera que para revertir la planeación urbana prescriptiva y declarativa el PGDU, así como los programas delegacionales y parciales deben señalar y explicitar las políticas urbanas del Gobierno de la Ciudad, así como las orientaciones para su implementación, en complemento de sus prescripciones generales de carácter regulatorio.

### **3.10. Designación de áreas de actuación.**

Para enunciar y explicitar las políticas urbanas del Gobierno de la Ciudad, así como las orientaciones generales para su implementación se propone reforzar el instrumento de planeación denominado 'áreas de actuación', utilizado en el Distrito Federal desde la expedición del PGDU vigente.

Dichas políticas y orientaciones generales del programa general para las Áreas de actuación deben precisarse y operativizarse en los programas urbanos de segundo y tercer nivel para su implementación -programas delegacionales y parciales-, mediante la constitución de polígonos de actuación -en términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, LDU-, donde apliquen restricciones, estímulos y facilidades concretas que las hagan efectivas.

En consecuencia, se propone que el PGDU designe áreas de actuación para el 'mejoramiento de las colonias y la vivienda populares' y para la 'revitalización de áreas con potencial de desarrollo' en la zona urbana del Distrito Federal, en complemento de la zonificación primaria, actualizando los conceptos que contempla la ley de 'áreas con potencial de mejoramiento' y 'áreas con potencial de reciclamiento'.

En complemento, que establezca las orientaciones básicas para articular las acciones de los agentes urbanos en su implementación, en particular en materia financiera, tema del presente documento, adecuando las prescripciones de la LDU, su reglamento y el Código Financiero que las rigen.

La promoción para la constitución de polígonos de actuación, así como para la realización de programas y proyectos de mejoramiento y revitalización urbana podrá hacerse a iniciativa de las autoridades, grupos organizados, desarrolladores y propietarios, utilizando los sistemas de actuación social y por cooperación que contemplan la LDU y su reglamento, por conducto de las agencias promotoras y coordinadoras de los programas a las que nos referimos más adelante.

La constitución de polígonos de actuación para el mejoramiento y la revitalización urbana se hará mediante acuerdos administrativos del Secretario SEDUVI y los Jefes Delegacionales, en los términos que establezcan los Convenios de Coordinación que suscriban el Gobierno de la Ciudad y los Delegaciones Políticas que se proponen más adelante.

Los acuerdos mediante los cuales se aprueben la constitución de polígonos de actuación para el mejoramiento y la revitalización urbana se inscribirán en el Registro de Planes y Programas del Distrito Federal.

En lo que respecta al **mejoramiento de las colonias y la vivienda populares** los programas y proyectos que se realicen en los polígonos de actuación operarían bajo el sistema de actuación social, sistema que es necesario replantear, pues el reglamento de la LDU lo circunscribe a la suscripción de convenios que establezcan las obligaciones de propietarios y organizaciones sociales en la ejecución de obras y acciones, bajo la supervisión y vigilancia de la administración.

Ello impone reconceptualizar el sistema de actuación social, incorporándole los avances gubernamentales en la gestión de la vivienda y del combate a la pobreza urbana, a fin de asegurar el apoyo solidario y subsidiario del Gobierno Federal y del Distrito Federal a los programas y proyectos en la materia.

En dichos polígonos aplicarían la retificación y relocalización de usos y destinos del suelo, en los términos que consignan la LDU y su reglamento.

Con el fin de generar recursos para financiar el mejoramiento de la vivienda, así como la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios en las colonias populares se propone negociar y convenir con la SEDESOL que se reconozcan

como polígonos HÁBITAT los polígonos de actuación que se constituyan en las áreas de actuación para el mejoramiento urbano, a fin de canalizarles recursos gubernamentales del combate a la pobreza urbana.

Al respecto, conviene resaltar que el objetivo del programa HABITAT es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, objetivo que debe ampliarse al mejoramiento de la vivienda popular.

Que su población objetivo son los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial asentados en las ciudades y zonas metropolitanas, ubicados en polígonos de actuación HÁBITAT.

Finalmente, que aunque sus recursos son actualmente embrionarios existen posibilidades fundadas de incrementarlos de forma sustantiva en los años por venir, tal como lo sugiere el análisis de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales que se presenta más arriba en la sección de Diagnóstico financiero.

Ello impone asegurar que las áreas de actuación para el mejoramiento urbano que consigne el PGDU sean áreas con baja disponibilidad de infraestructura física, equipamiento y servicios urbanos, así como con viviendas precarias, que alberguen además una mayoría de hogares en situación de pobreza patrimonial.

En complemento, que los polígonos de actuación y los programas y proyectos que se deriven cumplan con criterios de elegibilidad del programa HÁBITAT:

Para tales fines los programas delegacionales y parcialesPN consignarían para cada uno de los polígonos de actuación de mejoramiento urbano, en complemento a los usos del suelo y normas de edificación, las prescripciones sobre niveles de ingreso de la población a beneficiar, los tipos de apoyos a brindar y las estructuras financieras de los programas y proyectos a financiar, así como las mecánicas de aplicación de los recursos.

En lo que se refiere a **revitalización de áreas con potencial de redensificación** mediante la redistribución de la renta inmobiliaria los programas y proyectos que se realicen en polígonos de actuación operarían bajo el sistema de actuación por cooperación, en los términos que establece la LDU y su reglamento, el cual consiste en que los propietarios, los poseedores a título de dueño y la Administración Pública del Distrito Federal participen conjuntamente en su ejecución.

En dichos polígonos aplicarán la relotificación, relocalización de usos y destinos del suelo y el intercambio de potencialidades de desarrollo, en los términos que consignan la LDU y su reglamento.

Con el fin de generar recursos para financiar la dotación de infraestructura vial, suministro eléctrico y drenaje –pluvial y sanitario–, mejorar la prestación de los servicios básicos –transporte y alumbrado público–, así como acondicionar la vía pública y los espacios abiertos, dotándoles de amenidades en polígonos de actuación en áreas de revitalización urbana se propone establecer la figura del **‘plafón legal de densidad’**.

Dicho plafón, constituye un límite de densidad a las edificaciones, por encima del cual los propietarios o desarrolladores se ven obligados a pagar una contribución especial, equivalente a un porcentaje del incremento del valor de los terrenos por concepto del incremento de potencial de desarrollo autorizado.

Para tales fines los programas delegacionales y parciales consignarían para cada uno de los predios de los polígonos de actuación para la revitalización urbana dos coeficientes de utilización del suelo, CUS 1 y CUS 2, en vez del área del predio, VAP, en complemento de los usos del suelo autorizados y de sus normas de ordenación.

Así, el primer coeficiente de ocupación del suelo, CUS 1, establecería la intensidad de uso del suelo que no genera cargas adicionales a la infraestructura y los servicios, intensidades que procede autorizar sin el pago de ninguna contraprestación de carácter especial.

El segundo coeficiente de ocupación del suelo, CUS 2, fija una intensidad adicional al uso del suelo, que de materializarse, en cualquier magnitud comprendida entre el CUS 1 y el CUS 2, impone cargas adicionales a la infraestructura y a los servicios, cuya autorización queda sujeta al pago de aportaciones por parte de los desarrolladores para darles respuesta, proporcionales al incremento del potencial de desarrollo autorizado.

Para los casos de desarrollos inmobiliarios que se pretendan edificar por encima del CUS 2, hasta el límite que establecen las normas de ordenación territorial del Programa, se contempla su autorización sujeta a la formulación de un estudio de impacto urbano-ambiental, que determine la factibilidad y procedencia de la inserción del proyecto al entorno urbano, así como las correspondientes medidas de mitigación o compensación que eviten o minimicen sus efectos negativos.

### **3.11. Instrumentos de gestión urbana**

El incremento significativo de los recursos del gobierno federal para el combate a la pobreza, así como de las aportaciones por mejoras, es la primera fuente de recursos que se propone para financiar el PGDU, en particular en sus

programas y proyectos de mejoramiento urbano y de la vivienda populares, instrumentos que deben contemplarse y aplicarse de forma articulada.

El programa HÁBITAT es un programa coordinado de los tres niveles de gobierno para el combate a la pobreza, que incluye las ciudades y áreas metropolitanas del país.

Transfiere recursos federales a los gobiernos de los estados y los municipios, dentro del sistema de coordinación fiscal, recursos que el Congreso de la Unión autoriza anualmente por medio del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, los cuales son cada vez más importantes para el financiamiento del desarrollo urbano, tal como lo asentamos en el apartado de Diagnóstico financiero.

Se inscribe en el propósito general de reducir el desequilibrio 'vertical' entre ingresos y responsabilidades de los tres niveles de gobierno; atiende a la hipótesis de que las autoridades locales, en particular las municipales, asignan de manera más eficaz los recursos.

Sus recursos se destinan a obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, razón por lo cual están etiquetados y las autoridades estatales y municipales deben informar sobre su aplicación.

Para acceder a los recursos HÁBITAT los programas y proyectos de los gobiernos locales deben cumplir con criterios de elegibilidad; en complemento, deben suscribirse acuerdos de coordinación con la SEDESOL donde se consignan los niveles de ingreso de la población objetivo, los tipos de apoyos a brindar, las estructuras financieras -con aportes de los tres niveles de gobierno y los beneficiarios- y las formas de aplicación de los recursos en polígonos de actuación.

Se propone en consecuencia negociar con la SEDESOL, así como con las diferentes entidades y dependencias involucradas del Gobierno de la Ciudad, las reglas de operación del programa Hábitat para su aplicación generalizada en el Distrito Federal, en las áreas de actuación designadas por el PGDU para el mejoramiento de las colonias y la vivienda populares.

En complemento suscribir un acuerdo de coordinación con la SEDESOL para la aplicación de recursos HÁBITAT a programas de mejoramiento urbano.



Lo expuesto permitirá, promover, gestionar y ejecutar de forma ampliada programas y proyectos de mejoramiento urbano en la Ciudad de México.

De forma integrada a la aplicación de recursos Hábitat se propone reutilizar para el financiamiento de programas y proyectos de mejoramiento de las colonias y la vivienda populares las **aportaciones por mejoras**, fuente importante en un pasado no muy distante de recursos para la construcción de infraestructura y redes de servicio, a nivel nacional y en el Distrito Federal.

En el momento actual su importancia en la recaudación es casi nula, producto en lo fundamental del populismo gubernamental de las últimas décadas que dejó de emplearlas.

Aunque las contribuciones por mejoras tienden a capturar parte del plusvalor generado por la obra pública se diferencian del impuesto a las plusvalías, porque se calculan con base en los costos de las obras y no por los incrementos de valor de la propiedad.

Su base es el costo de la obra pública -guarniciones y banquetas, drenaje, agua potable, alumbrado público, pavimentación, equipamiento- e incluye estudios y proyectos, suelo, intereses e indemnizaciones, entre otros.

Para utilizarlas, las obras por cooperación deben de generar beneficios claros y tangibles para la población.

Conviene aplicarlas al financiamiento de obras pequeñas de tipo local, a realizar en lapsos de tiempo cortos, no mayores a un año.

Deben contemplar desembolsos acordes con la capacidad de pago de los beneficiarios, aplicando principios de equidad y proporcionalidad en la determinación de las obligaciones de los contribuyentes.

Requieren de procedimientos ágiles y efectivos para una implementación efectiva.

Su aplicación impone la actualización de la legislación vigente en la materia, tema al que nos referimos más adelante.

### **3.12. Captura de plusvalías**

La captura de plusvalías es la segunda nueva fuente de ingresos que se propone para financiar el PGDU, en particular en programas de revitalización urbana en áreas con potencial de desarrollo.

El PGDU contempla diversas áreas de actuación para la revitalización urbana por su potencial de desarrollo, porque cuentan con infraestructura vial y de transporte, importantes equipamientos, eficientes servicios urbanos y una diversidad de usos del suelo que les confiere gran accesibilidad y les permite captar en consecuencia población y actividades adicionales, en beneficio de sus pobladores y visitantes, lo que se traduce finalmente en índices más altos de rentabilidad para las inversiones inmobiliarias.

Su revitalización, con la consecuente diversificación de usos del suelo y densificación, debe ir acompañada de una distribución equitativa de los beneficios y costos que se generen, de forma que se socialicen los beneficios y se internalicen los costos, mediante el aporte de recursos por propietarios y desarrolladores inmobiliarios a la ampliación de la infraestructura, el mejoramiento de los servicios y el acondicionamiento de la vía pública y los espacios abiertos, a fin de garantizar la competitividad de las áreas, el bienestar de sus habitantes y la calidad de vida.

En consecuencia de lo expuesto -una vez constituidos los polígonos de actuación, donde apliquen el sistema de actuación por cooperación y las normas de planeación referidos en la sección anterior- todas las edificaciones que se construyan por encima del coeficiente de utilización del suelo CUS 1 y hasta el CUS 2 deberán de cubrir una aportación, en términos de la valorización del suelo que genere el incremento de la potencialidad de desarrollo que se autorice, para contribuir a mitigar el impacto urbano que generen.

La aportación de los desarrolladores que soliciten intensidades de edificación adicionales y se adhieran en consecuencia al sistema de actuación por cooperación, en los correspondientes polígonos de actuación, podrá oscilar entre el 33% y el 50% del incremento del valor del suelo producto de la densificación, porcentaje a precisar por las autoridades del Gobierno de la Ciudad y la correspondiente Delegación Política, a través de las agencias promotoras y coordinadoras de la ejecución de los programas y proyectos de revitalización urbana, a las que nos referimos más adelante, previa concertación con propietarios, desarrolladores y grupos organizados.

Para tales fines, el valor del suelo se calculará por método residual, deduciendo de los valores de mercado de los productos inmobiliarios que puedan ofertarse los costos de edificación, así como una utilidad media para los desarrolladores, considerando que representa el valor máximo que puede pagarse por la tierra de forma que los desarrollos resulten factibles financieramente.

En consecuencia, el incremento del valor del suelo se calculará como la diferencia entre los valores residuales del suelo resultantes de aplicar los coeficientes de ocupación del suelo CUS 1 y CUS 2 en un predio determinado.

Se tasará mediante justipreciaciones que emita la autoridad competente, a saber la Dirección de Avalúos de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, de la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad.

La aportación podrá pagarse en efectivo o mediante la construcción de infraestructura; los recursos provenientes de la aportación se destinarán a la construcción o mejoramiento de la infraestructura, al mejoramiento de los servicios públicos y al acondicionamiento de la vía pública y los espacios abiertos, así como a la promoción, coordinación y concertación del programa.

Los principios, políticas, normas y procedimientos detallados para la operación de los sistemas de actuación por cooperación para la revitalización urbana –que establezcan, entre otros, las personas obligadas y exentas del pago de la aportaciones, el hecho generador, la exigibilidad, el destino de los recursos–, así como los métodos de justipreciación, entre otros, serán precisados mediante acuerdos del C. Secretario SEDUVI, una vez expedido el PGDU.

### **3.13. Asociación pública-privada**

La asociación pública-privada es la tercera fuente de ingresos que se propone para financiar la infraestructura, el equipamiento y los servicios, en particular en programas de revitalización en áreas con potencial de desarrollo.

Al respecto, existe un amplio reconocimiento de que la legislación del DF no está diseñada para las obras y servicios públicos financiados por particulares en terrenos de propiedad gubernamental, en especial espacios públicos, en virtud de que siendo los derechos de vía del dominio público no resulta compatible aportar su usufructo a una sociedad mercantil, beneficiaria de la concesión para construir y operar una obra o servicio financiada por ella.

Se propone en consecuencia realizar reformas legales para fomentar la construcción de obras públicas y la prestación de servicios con la participación privada, los que permitirá el financiamiento de vialidades, estacionamientos, transporte público, redes de agua potable, alcantarillado, entre otros, por desarrolladores inmobiliarios e inversionistas, tema que abordamos en el apartado final de Reformas legales y administrativas.

En lo particular se hace necesario que el Gobierno del DF realice licitaciones simultáneas para otorgar a una sola empresa particular la concesión de los derechos de vía, la construcción financiada de la obra y la operación de los

equipamientos o servicios, la cual recibiría como contraprestación los derechos correspondientes, en la forma previamente pactada.

Ello permitirá una participación creciente de la iniciativa privada en programas y proyectos de revitalización urbana, ahorrando en consecuencia los escasos recursos fiscales.

Lo expuesto aplica en lo particular al caso de la **dotación de cajones de estacionamiento**, problema acuciante en la Ciudad de México, al que resulta imperativo dar respuesta en programas y proyectos de revitalización urbana.

Al respecto, dadas las características de la traza urbana de muchas áreas con potencial de desarrollo y las reducidas dimensiones de muchos de sus predios, no resulta factible o se hace oneroso dotar de cajones de estacionamiento a las nuevas edificaciones en sus propios predios.

Se propone en consecuencia facilitar la oferta de cajones de estacionamiento en predios otros que aquellos donde se construyan los nuevos desarrollos, ya sea en predios circunvecinos o de forma subterráneos en la vía o espacios públicos, en términos de las Normas técnicas complementarias en materia de estacionamientos del Reglamento de construcción del Distrito Federal

Dichos estacionamientos debieran implantarse preferentemente en los centros y subcentros urbanos, así como en los ejes de movilidad e interacción urbana, sujetos a las restricciones que establecen las Normas de Ordenación de Estacionamientos de los programas urbanos, relativas a su ubicación, en términos de estructura vial, así como de distancias máximas a recorrer por los usuarios.

Su edificación y administración correría por cuenta de desarrolladores terceros o de empresarios, públicos o privados, quienes enajenarían los cajones de estacionamiento a los desarrolladores de las nuevas edificaciones mediante dos mecánicas: venta de derechos de propiedad en condominio o alternativamente venta de derechos de uso, en formas y plazos preestablecidos y garantizados.

En el primer caso, el adquirente de una vivienda o espacio construido para el comercio y los servicios adquiere, en complemento de la propiedad, un determinado número de cajones de estacionamiento para su uso personal o de sus clientes y empleados, con ubicación fija, y cubre una cuota mensual de operación y mantenimiento, la cual puede prepagar con un pago único cuyos rendimientos se apliquen a tales fines.

En el segundo caso, el adquirente de una vivienda o de un espacio construido para el comercio y los servicios adquiere en complemento el derecho permanente para hacer uso, con sus clientes o empleados, de cajones de estacionamiento, sin ubicación fija, mediante un pago inicial equivalente a su costo de construcción y el pago mensual de su mantenimiento y operación, el cual puede prepagar con un pago único cuyos rendimientos se apliquen a dichos fines.

Esta segunda modalidad permite dar uso intensivo a los estacionamientos, reduciendo los costos de construcción y operación, en beneficio de los usuarios.

La edificación, venta y administración de los estacionamientos serán promovidas y controladas por las agencias promotoras y coordinadoras del PGDU, a las que nos referimos a continuación.

Su edificación en vía pública –con estacionamiento subterráneo– o en predios de propiedad gubernamental, podrá hacerse por desarrolladores o empresarios bajo un régimen de concesión, en los términos planteados más arriba para la concesión de obras y servicios.

La operación del sistema de estacionamientos referido quedaría sujeta a normas, criterios y procedimientos que aseguren una respuesta eficaz a la demanda de estacionamientos y den seguridad jurídica a los diferentes actores involucrados, a precisar, una vez el PGDU sea expedido, mediante acuerdos de los Secretarios SEDUVI y SETRAVI, previa consulta con desarrolladores, propietarios y grupos organizados, a las que nos referimos más adelante.

### **3.14. Agencias promotoras y coordinadoras**

La ejecución del PGDU impone establecer mecanismos de promoción, coordinación, concertación y administración solventes, flexibles y transparentes que articulen las acciones de propietarios, inversionistas, desarrolladores, grupos organizados y gobiernos, así como garanticen sus intereses y el cumplimiento de sus obligaciones.

Dichos mecanismos deben operar durante períodos largos de tiempo, necesarios para que los programas y proyectos urbanos maduren y sean exitosos, permanecer al margen de los vaivenes de las administraciones gubernamentales, trascendiéndolas, garantizar el manejo solvente y transparente de los recursos aplicados, así como poseer altos grados de flexibilidad.

Para promover, coordinar, concertar y administrar las acciones de mejoramiento y revitalización urbana se propone crear órganos desconcentrados que integren las capacidades del Gobierno de la Ciudad y las Delegaciones Políticas, así

como constituir fideicomisos para la administración fiduciaria de los recursos que se le asignen o aporten, sujetos a control ciudadano, las que puede denominarse Agencias promotoras y coordinadoras del PGDU.

Entre sus funciones destacan las de fungir como líderes de la ejecución del programa, constituir los fideicomisos necesarios para administrar los recursos, así como agilizar la expedición de las licencias y autorizaciones de los programas y proyectos que se realicen.

La supervisión y control de sus acciones correría por cuenta de consejos ciudadanos, integrados por representantes de los propietarios, desarrolladores, vecinos y grupos organizados en cada demarcación política.

Los fideicomisos, a constituir en la banca comercial o de fomento en los términos que establecen Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Comisión Nacional Bancaria, conformarían un sistema que asegure la transparencia, continuidad y flexibilidad de las acciones, con mecánicas de trabajo y estructuras de control que garanticen los intereses de las partes y el desarrollo de los proyectos a través de cambiantes administraciones gubernamentales.

Serían en una primera instancia de garantía, para el financiamiento de las acciones que contempla el Programa; en segunda instancia de administración, con el consecuente ahorro de recursos.

El sistema estaría constituido por un fideicomiso maestro, para la captación de recursos externos y su transferencia entre los fideicomisos subordinados o secundarios y fideicomisos secundarios o subcuentas para las diferentes delegaciones políticas, en los correspondientes polígonos de actuación, así como programas y proyectos que se realicen en cada uno de ellos, a medida que la ejecución del PGDU avance.

Los fideicomitentes y fideicomisarios serían los gobiernos Federal, del Distrito Federal y delegacionales, así como los desarrolladores, inversionistas, y grupos organizados, por concepto de transferencias de recursos fiscales federales o aportes del Gobierno de la Ciudad para financiar el programa, contribuciones especiales por captura de plusvalías, inversiones, aportaciones por obras por cooperación y donaciones, entre otros; el fiduciario, la institución bancaria comercial o de fomento que se seleccione, la cual deberá velar por sus intereses, bajo reglas precisas pactadas, con estrechos márgenes de decisión.

Los fideicomisarios tendrán los derechos que se otorgan en la constitución de los fideicomisos, de exigir su cumplimiento al fiduciario, de impugnar la validez de los actos que se cometan en su perjuicio y de reivindicar los bienes que les correspondan.

Cada uno de los fideicomisos contará con un comité técnico para la toma de decisiones, integrado por representantes de los fideicomitentes y fideicomisarios.

Los fideicomisos se extinguirán con la realización del fin para los cuales fueron constituidos o por convenio expreso entre fideicomitentes y fideicomisarios, evitando la constitución de costosas burocracias.

Para tales fines, el Gobierno de la Ciudad y de las Delegaciones Políticas, una vez expedido el PGDU, convendrán y especificarán las normas, criterios y procedimientos para conformar las agencias promotoras y coordinadoras del programa, así como sus atribuciones, recursos y reglas de funcionamiento, entre otros elementos, con base en una consulta amplia con desarrolladores y grupos organizados.

El control administrativo de las acciones de desarrolladores, propietarios y grupos organizados que contempla la LDU y su reglamento, así como el Reglamento de Construcción del Distrito Federal debe de ser reforzado para una cabal ejecución del PGDU y sus programas derivados.

### **3.15. Suspensión cautelar de permisos y licencias**

El PGDU contempla la modificación de los usos del suelo y las intensidades de edificación, así como de los condicionantes que los han venido rigiendo hasta el momento actual en sus diversas áreas de aplicación, en particular para la revitalización urbana.

Prevé, en complemento a su expedición, la adecuación subsecuente de sus programas derivados: delegacionales y parciales, así como la realización de una serie de actos de gobierno por parte de la administración, tales como la constitución de polígonos de actuación, la expedición de normas complementarias y la constitución de mecanismos de promoción, administración y control para su ejecución, entre otros.

Con el fin de impedir que se gestionen acciones urbanas en predios cuyo régimen urbanístico va a ser modificado - creándose derechos que obstruyan, dificulten o sean contrarias a la ejecución del PGDU y sus programas derivados- se propone suspender, por razón cautelar, a partir de la promulgación de los programas delegacionales y parciales, la certificación de usos del suelo por parte de la SEDUVI y la recepción de manifestaciones de construcción por parte de las delegaciones políticas para desarrollos inmobiliarios que contemplen intensidades de edificación por arriba del 'plafón legal de densidad' en áreas de revitalización urbana.

Dicha suspensión estaba vigente por un plazo máximo de un año, entre tanto se realizan las acciones estratégicas para hacer operativo a los programas que se consignan en la siguiente sección.

Una vez transcurrido el plazo, sin que hubiesen sido realizadas las acciones estratégicas referidas por los Gobiernos de la Ciudad y las correspondientes delegaciones políticas, la suspensión quedaría cancelada y las autorizaciones para edificar por encima del plafón legal de densidad quedarán sujetas a la presentación de estudios de impacto urbano-ambiental, en los términos que establece el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

### **3.16. Acciones estratégicas y reformas legales y administrativas**

La implementación de las políticas propuestas requiere de la realización de un conjunto de acciones estratégicas, así como de reformas legales y administrativas a precisar y gestionar de forma paralela a la integración, expedición y ejecución del PGDU.

Una vez expedido el PGDU debe promoverse y concertarse la **adecuación o expedición de sus programas derivados**, delegacionales y parciales, a fin de que sus políticas e instrumentos sean congruentes con las nuevas orientaciones tendientes a transitar de una planeación regulatoria de los asentamientos humanos a una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana.

Dicha adecuación debe concentrarse en la designación de polígonos de actuación para el mejoramiento y revitalización urbana con la precisión de las prescripciones que los rijan.

Asimismo, precisar las **reglas para la generación y aplicación de las nuevas fuentes de recursos** propuestas para el mejoramiento y revitalización urbana –transferencias, aportaciones, contribuciones e inversiones de particulares- las cuales deben transparentarse para dar seguridad jurídica a los agentes involucrados y en hacerse operativas.

Su especificación puede hacerse mediante acuerdos administrativos del Secretario SEDUVI, convenidas con diversas dependencias y entidades gubernamentales –en particular las delegaciones políticas–, en términos de las prescripciones legales que rigen la actuación gubernamental.



En complemento, deben constituirse las **agencias promotoras y coordinadoras** de los programas de mejoramiento y revitalización urbana a las que nos referimos antes, mediante convenios de coordinación suscritos en términos de lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dichos convenios deben consignar su personalidad jurídica, atribuciones, organización y recursos, así como sus reglas de operación, en particular las relativas a la administración fiduciaria de los recursos públicos y privados que se canalicen a la ejecución del Programa.

Finalmente, deben **promoverse, elaborarse y ejecutarse programas y proyectos concretos** de mejoramiento y revitalización urbana. con el concurso de diversas dependencias y entidades de gobierno, así como de los diferentes grupos y sectores de la comunidad.

Ello impone la necesidad de realizar un conjunto **de estudios básicos** para darles sustento, en particular sobre niveles de pobreza y mercados del suelo en el área de aplicación del PGDU, a fin de asegurar su factibilidad financiera.

La instauración de las políticas, programas e instrumentos que se proponen en el presente documento impone realizar un análisis de su congruencia con el marco legal vigente para la planeación de los asentamientos humanos, para detectar sus contradicciones y lagunas, análisis que rebasa el alcance del presente documento.

Debe traducirse en un conjunto de **reformas legales y administrativas** a las leyes que rigen al desarrollo urbano, en particular la LDU y su reglamento -en materia de gestión urbana-, así como al Código financiero -en materia de financiamiento-, entre muchos otros, dispersas en múltiples ordenamientos.

Dichas reformas debieran contemplarse de forma articulada, lo que eventualmente llevaría a considerar la integración y expedición de un Código Urbano para el Distrito Federal.

En complemento, a una serie de adecuaciones orgánico-administrativas para una más gestión urbana desconcentrada y ciudadanizada, en consecuencia más eficiente.

### **3.17. Entorno normativo y de gobernabilidad**

Una ciudad requiere de acuerdos entre los distintos actores para que ésta sea gobernable. Algunos aspectos sustanciales en este sentido son los marcos normativos modernos, adaptables y aceptados por todos los actores

gubernamentales y sociales. También es fundamental el robustecimiento de las relaciones intergubernamentales (tanto verticales como horizontales) en torno a políticas y proyectos locales y de alcance metropolitano. La apertura de espacios de participación ciudadana sobre bases territoriales delimitadas (barrios, colonias, jurisdicciones al interior de la ciudad) en los que se definan los proyectos de mejoramiento del entorno urbano.

En el presente apartado, se realiza un diagnóstico acerca de los mecanismos normativos existentes en la ciudad para lograr un desarrollo urbano planificado, equilibrado y sustentable. Asimismo se aborda la participación de las autoridades, las organizaciones sociales y empresariales, así como de los ciudadanos, para gestionar una mejor ciudad.

**Tabla 5. Síntesis del entorno normativo y de gobernabilidad**

Temas	Planteamientos en el diagnóstico
Normatividad urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desfase en la actualización y complementariedad de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano respecto al Programa General vigente.</li> <li>▪ Aún no existen los mecanismos suficientes para garantizar la aplicación transparente y eficiente de la normatividad en el ámbito central y delegacional.</li> </ul>
Coordinación metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los mecanismos de coordinación metropolitana requieren mejorarse y hacerse más efectivos</li> </ul>
Participación social y privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los mecanismos normativos, particularmente de la participación ciudadana en la gestión y ejecución de la política de desarrollo urbano son aún insuficientes.</li> <li>▪ El Conduse se ha convertido en un mecanismo novedoso de amplia participación para la elaboración del presente Programa</li> </ul>

### **3.18. Normatividad urbana**

La normatividad urbana en el DF está contenida fundamentalmente en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente y si bien existen otros ordenamientos que regulan directa o indirectamente la materia urbana, dicha ley constituye la disposición jurídica de mayor jerarquía a nivel local que regula esta materia y establece las reglas generales para el funcionamiento de las diversas instituciones e instrumentos y de la que se desprenden el Programa General de Desarrollo Urbano, los programas delegacionales y los programas parciales de desarrollo urbano. A la SEDUVI le corresponde establecer los mecanismos normativos operativos y de actualización para el cumplimiento de la Ley a efecto de que este marco normativo corresponda a las demandas y necesidades cambiantes de la ciudad.

### ***Programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del DF***

Los programas delegacionales de desarrollo urbano son herramientas de planeación urbana local que han enfrentado diversos problemas por sus desfases en su actualización y complementariedad con el PGDUDF 2003. Muestra es que dicho programa se implementó con programas delegacionales de 1997; y sólo hasta 2005 se actualizaron únicamente cuatro de ellos: Benito Juárez, Magdalena Contreras, Xochimilco y Venustiano Carranza. En 2008 se actualizaron los programas de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac. Actualmente se encuentran en proceso de actualización los programas de Álvaro Obregón y Milpa Alta; en tanto que los programas que aún no han sido actualizados y/o aprobados son los de las delegaciones de Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Coyoacán.

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) se han venido aplicando en áreas específicas y en zonas de crecimiento complejo ubicadas en territorio de una o más delegaciones. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, son factibles de revisión, modificación y actualización, a 6 años de su publicación o cuando las condiciones económicas, ambientales y sociales hayan cambiado.

En su mayoría fueron realizados en 1993 y 1994 y su instrumentación ya no corresponde a las necesidades para las que fueron creados, debido a la fuerte especulación del suelo y los cambios en la dinámica urbana de la ciudad. Existen un total de 54 PPDU, de los cuales en el año 2008 se ratificaron 14 y se integraron 15 a la zonificación de los PPDU. Actualmente se encuentran en elaboración los siguientes programas: Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena y Ciudad de los Deportes; Proyecto del Programa Parcial de Polanco; Proyecto del Programa Parcial del Cerro de la Estrella y Cerro de Santa Catarina; y Proyecto del Programa Parcial de la Zona Patrimonial de Tacubaya.

**Cuadro 15. Programas delegacionales de desarrollo urbano y estatus de actualización, 2009**

Delegación	Fecha de actualización
Benito Juárez	6 de abril de 2005
Magdalena Contreras	28 de enero de 2005
Xochimilco	6 de mayo de 2005
Venustiano Carranza	26 de enero de 2005
Azcapotzalco	24 de septiembre de 2008
Cuauhtémoc	29 de septiembre de 2008
Iztacalco	26 de septiembre de 2008
Iztapalapa	2 de octubre de 2008
Tláhuac	25 de septiembre de 2008
Cuajimalpa	1997
Gustavo A. Madero	1997
Milpa Alta	1997
Miguel Hidalgo	1997
Tlalpan	1997
Coyoacán	1997
Álvaro Obregón	1997

Fuente: GDF, SEDUVI (2009). *Informe de Actividades 2008*.

**Cuadro 16. Programas parciales de desarrollo urbano, 2009**

Tipo de Programa Parcial	Cantidad
Suelo urbano	33
Suelo de conservación	21
Vigentes	14
Vigencia concluida	29
Que no indican temporalidad o vigencia	11

Fuente: GDF, SEDUVI (2009). *Informe de Actividades 2008*.

Los planes parciales son altamente restrictivos y de fuertes controles al uso e intensidad del suelo, siendo que ahora se contraponen en muchos casos a las nuevas condiciones de la ciudad, sin embargo, muchos de ellos continúan vigentes. Dada la experiencia de estos instrumentos, y como son concebidos actualmente, en el futuro su utilización debe ponerse a consideración.

Existen diversos cuestionamientos ciudadanos tanto respecto a la aplicación de la normatividad urbana existente por las autoridades como a la complejidad de trámites y procesos al aplicar el marco normativo, lo cual da lugar a prácticas poco transparentes y que incluso llevan a la corrupción. Por ello, es preciso asegurarse de eliminar dichas prácticas tanto a nivel central como delegacional, tales como permisos de construcción, dictámenes de impacto, urbano, autorizaciones de uso de suelo, y muchas otras, asegurando que se sujeten al marco de la legalidad, así como revisar los trámites actuales que se llevan a cabo en todos los niveles, para simplificarlo y someterlo a un proceso de mejora continua que elimine las posibilidades de discrecionalidad por parte de los servidores públicos y establecer un sistema de evaluación y de indicadores transparente y claro que permita verificar el logro de metas.

### 3.19. Coordinación metropolitana

Los problemas de coordinación y cooperación metropolitana en la década de 1970 no eran muy visibles. Esto es explicable por el modelo de gestión y toma de decisiones que era altamente centralizado a través del Poder Ejecutivo Federal. Esto le dio cierta coherencia a la implementación de políticas y/o programas urbanos en la zona metropolitana. Posteriormente, con la expedición de la Primera Ley de Asentamientos Humanos en 1976, y, sobre todo, en la década de 1980 la atención a la problemática metropolitana se asumió como un asunto de control y regulación y se consideró por primera vez a la ZMVM como una unidad funcional en lo económico y lo físico-espacial.

En la década de 1990 se impulsó un esquema de coordinación a partir de seis Comisiones metropolitanas y una coordinación ejecutiva. De manera general sus resultados han sido limitados, exceptuando los de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) la cual implementó a partir de 1995 varios programas de manera obligatoria en la ZMVM como lo son el Programa Hoy No Circula y el Programa de Verificación Vehicular los cuales han tenido relativo éxito en la disminución de emisiones contaminantes. Asimismo, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) creada en 1995, presenta en el año de 1998 el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* cuyo balance no es favorable, ya que ninguno de sus proyectos o recomendaciones de política fueron instrumentados de manera efectiva.

**Cuadro 17. Comisiones Metropolitanas, 2008**

Comisión	Año de Creación	Situación
1. Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)	1992	En operación
2. Comisión de Agua y Drenaje (CADAM)	1994	En operación

3.	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)	1994	En operación parcial
4.	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSP Y PJ)	1994	Reactivada en 2000 Sin operación formal
5.	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)	1995	En operación
6.	Coordinación Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	1998	Se reactivo el viernes 8 de octubre de 2005
7.	Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)	2000	No opera

Fuente: Jefatura de Gobierno (2008). *Primer convenio modificatorio al convenio por el que se crea La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y que celebran "El Distrito Federal", "El Estado de México" y El Estado de Hidalgo".*

### ***Nueva delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México***

La multiplicidad de actores políticos de distinto nivel de gobierno hace de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) un desafío para alcanzar acuerdos y promover la acción colectiva. Actualmente se conforma por 59 municipios del Estado de México y 16 delegaciones del Distrito Federal, de acuerdo con la Declaratoria de Zona Metropolitana del 22 de diciembre de 2005. Sin embargo, el 23 de noviembre de 2007, la COMETAH decidió la inclusión del estado de Hidalgo como integrante de la ZMVM, bajo la propuesta del gobierno de Hidalgo de incluir a 29 de sus 84 municipios.

Actualmente y en términos de agencias ejecutivas y legislativas la ZMVM se ha hecho más compleja, ya que existen 108 órganos ejecutivos y 109 legislativos o deliberativos. En conjunto estas agencias integran a más de mil 600 personas con cargos de representación política que están tomando decisiones.

**Cuadro 18. Agencias ejecutivas y legislativas de la ZMVM, 2009**

	Agencias del Poder Ejecutivo	No.	Agencias del Poder Legislativo	No.	No. Integrantes
Federal	Presidente de la República	1	Cámara de Diputados	1	500
			Cámara de Senadores	1	128
Local	Jefe de Gobierno DF	1	Asamblea Legislativa	1	66
	Gobernador Edo. de México	1	Congreso Local	1	75
	Gobernador del Estado de Hidalgo	1	Congreso Local	1	30

Municipal	Jefes delegacionales	16	No aplica	-	-
	Presidentes municipales Estado de México	59	Cabildos	59	695
	Presidentes municipales de Hidalgo	29	Cabildos	29	N.D.
<b>Totales</b>		<b>108</b>		<b>109</b>	<b>1,608*</b>

\* No incluye el número de integrantes de las agencias del poder legislativo de los 29 municipios del Estado de Hidalgo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Institutos Electorales del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo (2009).

### ***El Fondo Metropolitano: instrumento de coordinación metropolitana***

En el año 2005 se creó el Fondo Metropolitano (FM) cuyo objetivo es fomentar la competitividad económica y las capacidades productivas, la viabilidad y disminución de la vulnerabilidad ante riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas del funcionamiento regional-urbano y económico del territorio de las zonas metropolitanas. El monto inicial de este Fondo fue de un mil millones de pesos aplicables para el ejercicio fiscal de 2006. Dicho instrumento propició un acercamiento inédito entre la Federación, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México. A partir de éste se generó una agenda de proyectos metropolitanos. Para el ejercicio fiscal de 2007, el fondo alcanzó los 3 mil millones de pesos, destinándose para la ZMVM 2 mil millones de pesos; para el 2008 la suma se incrementó a 3 mil 550 millones de pesos que significaron el 64% de la bolsa total de recursos que asignó la federación (5 mil 550 millones de pesos). Sin embargo para el 2009 disminuyeron sus recursos, quedando en 3 mil 300 millones de pesos.

Presupuestalmente, es controlado y supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que exige como requisito la creación de fideicomisos y la instalación de consejos de desarrollo metropolitano para finalmente transferir los recursos a las entidades beneficiadas. En este sentido, el desafío deberá ser su institucionalización, a fin de garantizar en el mediano y largo plazos partidas presupuestales que permitan promover proyectos de infraestructura y equipamientos que trascienden los periodos de las administraciones.

**Cuadro 19. Distribución del Fondo Metropolitano, 2008**

Entidades	Tipo de Zona Metropolitana	Monto FM (Millones Pesos)	%	Municipios
-----------	----------------------------	---------------------------	---	------------

Distrito Federal y Estado de México	Zona Metropolitana del Valle de México (interestatal)	3, 550	64.0	16 delegaciones y 59 municipios
Jalisco	Guadalajara (estatal)	1,100	19.0	8
Nuevo León	Monterrey (estatal)	100	1.8	11
Guanajuato	León (estatal)	300	5.4	2
Puebla	Puebla (estatal)	150	2.7	23
Querétaro	Querétaro (estatal)	100	1.8	3
Coahuila y Durango	La Laguna (interestatal)	250	4.5	4

Fuente: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008). Elaborado con base en información del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*.

### 3.20. Participación ciudadana

La Ley de Desarrollo Urbano vigente presenta un abanico amplio de mecanismos de interlocución y representación en comparación a La ley de Planeación, aunque en menor medida a los contemplados en la Ley de Participación. Específicamente, la Ley de Desarrollo Urbano incluye la figura de consulta pública en materia de aprobación de los planes y programas. La sociedad también está representada actualmente en sus *unidades territoriales* por los *comités vecinales*, los cuales fueron electos por la ciudadanía, por última vez en 1999. Estos comités tienen como responsabilidad la representación de los intereses de la comunidad y fungir como vínculo entre los habitantes y los órganos político-administrativos. Entre sus actividades se encuentran la gestión de las demandas y propuestas ciudadanas, así como opinar sobre los programas de trabajo y servicios públicos de las administraciones locales. Sin embargo, sus atribuciones son restringidas ya que no están facultados para llevar a cabo acciones de supervisión del desempeño de las autoridades y programas que se aplican y, por ende, exigir su rendición de cuentas.

#### *Experiencias de participación en el DF*

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana vigente, mediante asambleas públicas se conforman los *comités de administración y supervisión* para cada uno de los proyectos aprobados por el Programa de Mejoramiento Barrial de la Secretaría de Desarrollo Social. Por otra parte, hay que señalar que no obstante que la Ley de Participación Ciudadana fue modificada en el año 2004 y estableció la creación de *consejos ciudadanos* integrados mediante asambleas vecinales, estos nuevos órganos de representación vecinal aún no se han constituido.



En el Distrito Federal la ciudadanía ha abierto espacios de participación tales como el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, creado en 2007, promoviendo así la rendición de cuentas de la autoridad local. Asimismo, en 2008 se promulgó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal*.

De este modo, se constata que la ciudadanía cuenta con experiencias acumuladas y consolidadas de participación ciudadana autónoma. En este sentido, la *Carta por el Derecho de la Ciudad*, aprobada en 2009, es una manifestación de la capacidad de las organizaciones sociales para promover una valiosa herramienta que permita sentar las bases de una estrategia que conduzca a un desarrollo urbano sustentable basado en procesos participativos.

Sin embargo, estos esfuerzos sociales deben tener un mayor acompañamiento con el marco normativo, ya que la legislación urbanística no considera esquemas de participación y seguimiento en la gestión y ejecución de la política de desarrollo urbano, a excepción de los convenios que permitan a agentes sociales y privados implementar ciertas líneas estratégicas de los programas de desarrollo en polígonos de actuación delimitados *ex ante*.

Asimismo, en lo que al ámbito metropolitano se refiere, a pesar de que ha habido avances significativos en términos de una planificación metropolitana, existe aún una limitada participación social y privada e incluso de las propias autoridades u órganos administrativos locales (municipios y delegaciones).

### ***Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México (CONDUSE)***

El gobierno del DF, atendiendo una de las debilidades del Sistema de Planeación anterior, estableció para la actualización de este Programa un mecanismo innovador basado en la participación ciudadana para su elaboración. Así, el Jefe de Gobierno instaló el 4 de julio de 2009 el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México (CONDUSE), cuyo objetivo ha sido construir la agenda temática para actualizar este programa con un enfoque plural y así encaminar a la ciudad, con un instrumento de planeación moderno, hacia un *nuevo orden democrático urbano* que *garantice la equidad, la sustentabilidad y la competitividad*.

La constitución de este organismo es una experiencia inédita a partir de la cual se desarrolló un espacio de consulta y debate entre expertos y ciudadanos interesados en los procesos de planeación del desarrollo urbano de la ciudad. El CONDUSE se compone por 1,032 integrantes y 354 organizaciones e instituciones pertenecientes al sector académico (31%), privado (26%), social (14%), público (26%) y legislativo (4%).

Se organizaron 30 mesas temáticas de discusión y en la actualidad se han realizado 186 sesiones con un total de 443 horas de trabajo divididas en ordinarias (83%), extraordinarias (14%), plenarias (2%) y transversales (1%). De estas

sesiones se desprendieron actividades paralelas repartidas en 60 reuniones con secretarios técnicos (42%), enlaces institucionales (23%), presidentes de mesa (16%), investigadores (13%) y gremios (7%).

Los productos de las reuniones de trabajo se integraron en una Agenda de Desarrollo Urbano Sustentable, misma que comprende 25 diagnósticos ciudadanos, 25 imágenes objetivo con distintos horizontes temporales (2012, 2020 y 2050), 30 documentos de propuestas, 6 documentos de propuestas transversales y 30 discos compactos con materiales de apoyo e información especializada por mesa temática. La síntesis de estas propuestas fue presentada el 31 de marzo de 2009.

Sin duda, esta nueva experiencia en la planeación de la ciudad será un precedente de gran importancia para transformar los procesos de planeación y gestión del territorio urbano. No obstante, deberá evaluarse la experiencia del CONDUSE a fin de realizar los ajustes necesarios que permitan alcanzar su institucionalización. Se trata de que el CONDUSE sea un instrumento ciudadano que dé seguimiento a los programas y proyectos estratégicos del PGDUDF 2010-2016 y, en su caso, se convierta en una instancia de evaluación y rendición de cuentas de la política urbana.

### **3.21. Equidad**

#### ***Atención a la pobreza urbana***

Se reducirán las desigualdades existentes en la ciudad respecto al acceso a infraestructura equipamiento y servicios, generando las oportunidades necesarias para elevar la calidad de vida y permitir el ejercicio pleno de los derechos en la ciudad al conjunto de los ciudadanos.

#### ***Integración social de los grupos vulnerables***

En el Distrito Federal el desarrollo urbano ofrecerá posibilidades para la autonomía y los desplazamientos de las personas con discapacidad y los adultos mayores. Se contará con una amplia oferta de infraestructura urbana, vivienda y servicios adaptada para ellos. Los equipamientos y la infraestructura, así como la construcción de edificios públicos y privados se harán a partir de nuevas normas constructivas y con criterios de inclusión social.

Existirá una cultura de la infancia que reconocerá los derechos de los niños para que puedan ser sujetos autónomos dentro de la ciudad, tengan acceso pleno a espacios públicos para su cultura, diversión y entretenimiento; para que participen en la toma de decisiones que les competen, se puedan desplazar y convivir de forma segura en la ciudad.

Los jóvenes se desarrollarán plenamente, con espacios plurales para su participación, convivencia y el acceso a servicios de educación, recreativos y culturales, para que sean reconocidos, aceptados y se les brinden oportunidades.

Existirán mejores condiciones de accesibilidad y calidad de vida para las personas adultas mayores, así como una cultura de respeto e integración social que promoverá el uso de sus capacidades y su participación en los asuntos de la ciudad.

La ciudad permitirá el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad conforme a los principios de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Se respetarán los derechos de los hablantes de lenguas indígenas, con una cultura de integración laboral, económica, social y de vivienda, de no discriminación de ningún tipo por su condición, y que reconocerá y respetará sus valores y tradiciones.

### ***Incorporación de la perspectiva de género***

Se ejercerán plenamente los derechos de las mujeres a vivir la ciudad de forma plena, con acceso a vivienda, infraestructura, espacio público, transporte de calidad y seguro que propicien su desplazamiento y convivencia, plena, segura, libre, sin violencia, y en un marco de respeto de género cotidiano.

Se hará de la perspectiva de género una práctica cotidiana tanto en las acciones de la administración pública como el fomentarla en la ciudadanía.

### ***Acceso a una vivienda digna y sustentable***

La política urbana promoverá vivienda asequible y digna para que sus habitantes tengan mayor calidad de vida, particularmente aquellas personas de menores ingresos. Se aprovecharán los espacios dentro de la propia ciudad mediante su densificación, evitando que quienes menos tienen sean relegados hacia la periferia.

Se establecerán mejores opciones para adquirir vivienda de tipo social y popular, mediante esquemas desarrollados por el propio gobierno del Distrito Federal o, bien, coordinados con la iniciativa privada u otras instancias de gobierno.

Se dará cumplimiento al derecho a la vivienda mediante una ley que promueva programas para la producción de vivienda de interés social y de mejoramiento del parque habitacional existente. Se impulsará la vivienda en renta con la participación de los sectores público y privado para aquellos sectores de la población que no tienen posibilidades de

adquirirla, además de promoverse nuevos esquemas para la edificación de viviendas sustentables a partir de apoyos económicos y estímulos fiscales.

### ***Reducción y prevención de los asentamientos humanos irregulares***

Se evitará la proliferación de asentamientos irregulares en suelo de conservación, Barrancas y Áreas Naturales Protegidas y de Valor Ambiental y, en zonas de riesgo a través del un fortalecimiento y una mayor articulación entre los instrumentos y mecanismos normativos urbano-ambientales.

En el caso de los asentamientos humanos irregulares existentes, se aplicarán los programas de vivienda que permitan la reubicación progresiva de las personas en zonas que se consideren no aptas para el desarrollo urbano o de gran importancia para la ciudad por los servicios ambientales que prestan.

### ***Promoción de una ciudad saludable***

Existirá un sistema de infraestructura, equipamiento, vialidades y transporte articulado y eficiente que contribuya a una densificación y una ciudad compacta. Este sistema se construirá incorporando tecnologías alternativas sustentables que contribuyan a mejorar la calidad de aire y agua.

Esta estructura física urbana buscara la articulación de actividades que reduzcan y prevengan las enfermedades crónico-degenerativas (corazón, diabetes *mellitus*, tumores malignos y enfermedades cerebro-vasculares) y los accidentes, las enfermedades infecto-contagiosas (influenza, neumonía, bronquitis crónica, infecciones intestinales e infecciones respiratorias), psicosociales, adicciones y afectaciones electromagnéticas.

Asimismo se consolidará una cultura urbana ciudadana de prevención, respeto hacia el peatón y entre automovilistas, así como de activación física, que reducirá sustancialmente los niveles de estrés ciudadano y el surgimiento de nuevas enfermedades.

## **3.22. Calidad de vida**

Se generarán las condiciones para que todos los habitantes del Distrito Federal mejoren su calidad de vida, mediante una infraestructura y equipamiento suficientes y de calidad en todas las zonas de la ciudad, con mayor movilidad, con transporte y vialidades modernas y articuladas, y disfrutando de manera orgullosa del patrimonio histórico conservado y restaurado.

### ***Mejoramiento de barrios***

El barrio y la región se constituirán en unidades con equipamiento e infraestructura suficiente y serán atractivos para vivir y convivir, proporcionando cultura, educación, atención médica, protección civil, deporte, diversión, entretenimiento, abasto cercano, evitando los grandes desplazamientos hacia otras zonas de la ciudad. Además los espacios públicos estarán articulados con los espacios residenciales y los equipamientos, generando lazos de identidad y pertenencia.

Se consolidará una política de reciclamiento de estructuras urbanas subutilizadas por el abandono, el deterioro o las bajas densidades, y se promoverán mecanismos de adquisición de reserva urbana para promover desarrollos habitacionales de vivienda social y popular.

### ***Transporte público masivo de calidad y articulación de vialidades***

La ciudad cambiará hacia una forma urbana y social más equitativa en el territorio basado en un modelo *de metrópoli policéntrica* que permite distribuir sobre el territorio, el empleo y actividades, haciendo de los núcleos suburbanos unos *subcentros metropolitanos*. Con esto se facilitará la movilidad y se recuperará la calidad de vida, disminuyendo la necesidad de transporte (al promover empleo cercano a la vivienda y escuela cercana a la vivienda). Se desalentará el uso del automóvil y se reordenará el transporte público colectivo. Se consolidarán nuevos hábitos peatonales y el uso de la bicicleta. El peatón será reconocido como la figura principal de la pirámide de la movilidad.

Asimismo, la movilidad de personas y productos se realizará de la forma más rápida, cómoda y segura, primordialmente en medios de transporte masivo o colectivo moderno y eficiente, desalentando el uso del automóvil individual. Se reducirán los tiempos y costos de traslado así como los costos de construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura vial requerida. De este modo disminuirá la contaminación atmosférica por emisiones de carbono y otros residuos del parque vehicular.

### ***Equipamientos para la equidad e integración metropolitana***

Se propiciará una ciudad en la que el equipamiento coadyuve a la integración social, siguiendo el nuevo modelo de ciudad planteado bajo los principios de: equidad, sustentabilidad y competitividad, dentro de un esquema de integración metropolitana y regional.

Se consolidará el Sistema de Equipamiento Urbano para cubrir el déficit existente en sus diferentes componentes, considerando de manera consistente: la dinámica poblacional, su distribución territorial, el crecimiento urbano y las

características de la composición social. Con base en esto, se definirán los plazos programáticos necesarios en la implementación de las acciones que reviertan el déficit, equilibren su cobertura y mejoren la calidad y eficiencia de los servicios que éstos prestan.

### **3.23. Espacio público**

#### ***Derecho al espacio público***

El espacio público será cuantificado y clasificado de manera precisa, y será reconstruido a escala humana en la ciudad. Se favorecerá el derecho a la ciudad para todos en términos estéticos, lúdicos, expresivos, de integración, de provisión de bienestar y de acceso a la ciudadanía, Será, asimismo, un lugar seguro, de comunicación, de participación ciudadana y de gestión democrática de la ciudad, articulado de manera óptima con la estructura urbana, tanto espacios residenciales como equipamientos, y distribuido en el territorio de forma equitativa y accesible para todos.

Se promoverá una nueva normatividad para alcanzar una efectiva regulación del espacio público en la que se establecerá su ordenamiento integral y sustentable. Se fortalecerá la cultura urbana a través de las prácticas sociales y culturales en el espacio público.

#### ***El patrimonio histórico, identidad y fuente de empleo***

La Ciudad de México mantendrá un equilibrio entre la funcionalidad de la vida moderna y la conservación de sus bienes patrimoniales. Los centros históricos serán lugares privilegiados para vivir, trabajar y llevar a cabo actividades culturales; serán también un destino turístico sustentado en un marco legal actualizado e integral bajo la activa participación y vigilancia de la ciudadanía.

#### **Conservación del patrimonio arquitectónico y cultural**

La ciudad tendrá un marco normativo actualizado que permitirá el rescate, la intervención y la difusión del patrimonio cultural y se armonizará la conservación del patrimonio cultural con el desarrollo urbano.

#### ***Creación y protección de áreas verdes***

Las áreas verdes serán preservadas y utilizadas de manera sustentable, constituyéndose en espacios cohesionados. Su distribución equitativa en el territorio ampliará la cantidad de espacios verdes en aquellas delegaciones que actualmente presentan un déficit.

### ***Seguridad en los espacios públicos***

La ciudadanía y las autoridades recuperarán y se apropiarán del espacio público como sitio seguro, bien iluminado, en el cual las personas y las familias pueden convivir, participar y desarrollar actividades culturales, deportivas, recreativas, sociales y de participación, sin ningún temor, y que permita acceder a una mejor calidad de vida, ya que los índices de delincuencia en el espacio público se habrán reducido drásticamente gracias a la participación pública, social y privada.

## **3.24. Competitividad**

### ***Sistema de centralidades integrales***

En la Ciudad existirá un modelo policéntrico que recuperará los centros existentes y consolidará los que están surgiendo impulsando grandes centralidades integrales. Este modelo atenderá las vocaciones del territorio a partir de su utilización eficiente y la creación de nueva infraestructura urbana. Habrá sistemas modernos de movilidad sustentable que reduzcan costos de transacción y los tiempos de traslado de insumos, productos y personas. Se fortalecerán los corredores de comercio y servicios; y serán creados nuevos polos económicos de desarrollo mediante la definición de *zonas integrales de desarrollo* (ZID) y zonas especializadas en conocimiento y tecnología.

Se desarrollarán nuevas centralidades integrales y con especializaciones diversas como industria ligera y poco contaminante, de conocimiento que implique el desarrollo de ciencia y tecnología basada en la investigación, la educación y la salud, entre otros, mediante el aprovechamiento de áreas urbanas en deterioro y/o relativo abandono o pérdida de funcionalidad.

Se impulsará la modernización de la infraestructura y del sector servicios, con el propósito de generar mejores economías de escala que agilicen el traslado de insumos, productos y personas. Existirá un clima favorable para la inversión y los negocios con influencia internacional. Se crearán nuevos polos de desarrollo económico (fomento de nuevos espacios para la innovación y el establecimiento de *clusters*) que permitan un crecimiento económico más equilibrado a lo largo y ancho de la ciudad. Esto dará como resultado una ciudad más descentralizada y con oportunidades de empleo para todos sus habitantes.

Se actuará con intervenciones puntuales en materia de transporte, densidades habitacionales, comerciales y de servicios, identificando las potencialidades de desarrollo de cada área. Se revalorizarán y rescatarán las áreas con valor histórico-cultural; se ampliará la infraestructura y equipamientos a partir de esquemas de inversión pública y público-privada. Se impulsará la mejora regulatoria y la simplificación administrativa. Se promoverán usos de suelo mixtos que permitan la integración y fortalecimiento de corredores de comercio, servicios y áreas industriales y; el fomento del vínculo investigación y desarrollo entre instituciones académicas con el sector productivo y el gobierno, entre otras intervenciones.

### ***Oportunidades de empleo estable y seguridad social***

Se generarán empleos mejor remunerados y de calidad. También se abatirán los niveles de desigualdad económica convirtiéndose en la entidad con la distribución del ingreso más equitativa en el nivel nacional. Se erradicará el comercio ambulante de sus vialidades y espacios públicos y se integrará al circuito de la economía formal mediante la creación de nuevas plazas comerciales.

### ***Impulso a la economía del conocimiento y desarrollo de la actividad turística***

La ciudad será altamente competitiva en los niveles regional, nacional y global. Su soporte radicará en una economía terciaria altamente especializada en la prestación de servicios financieros, de información, salud y educativos. Mantendrá su primacía al concentrar el principal capital físico, humano y tecnológico del país. Se promoverá la innovación tecnológica, la generación de conocimientos y la investigación científica, a partir de una sinergia entre instituciones de educación superior y el sector empresarial. La inversión en investigación básica se convertirá en el puntal de una nueva política de industrialización.

En materia turística, la capital se consolidará como una de las ciudades más visitadas en el mundo por sus activos patrimoniales, históricos y culturales. Además, afianzará su liderazgo en el turismo de negocios apoyada en su infraestructura hotelera y de conectividad, así como la consolidación de un aeropuerto internacional eficiente y seguro.

### ***Entorno económico favorable para nuevas inversiones***

Existirá mayor eficiencia en la recaudación del impuesto predial. Se crearán instituciones, instrumentos legales, normatividad y procedimientos para el financiamiento, basados en esquemas de asociación público-privada que permitan la inversión en grandes obras y la creación de las contribuciones especiales como la venta de servicios, captura de



plusvalías, obras por cooperación, entre otros. El sistema fiscal de financiamiento para desarrollo urbano se actualizará y adecuará a las necesidades de gasto e inversión de la ciudad.

Se consolidará una vinculación normativa y funcional entre los instrumentos de recaudación de las áreas de finanzas del gobierno del Distrito Federal y la política de desarrollo urbano.

### **3.25. Sustentabilidad**

La ciudad sustentable será más compacta y habrá recuperado el equilibrio y la integridad estructural y funcional del ambiente natural que la sustenta. Los procesos relativos al uso del suelo, el agua, los bosques, el aire y la energía, serán rediseñados respetando sus ciclos, en vez de ser consumidos de manera ineficiente y con grandes impactos en el medio ambiente.

#### ***Ciudad compacta, equitativa y sustentable***

Se alcanzará un modelo territorial compacto basado en dinámicas de proximidad y mezcla de usos del suelo. Los procesos de redensificación y crecimiento vertical se harán a partir de la modernización de equipamientos y respetando la factibilidad de la cobertura de servicios (agua y drenaje). Las políticas de reciclamiento y revitalización se extenderá a todas las delegaciones, a fin de evitar el crecimiento horizontal de la mancha urbana.

#### ***Protección de los recursos ambientales***

En materia hidráulica la ciudad será autosustentable en el abastecimiento de agua. Habrá un tratamiento integral de las aguas residuales y se aprovechará la totalidad del agua pluvial. Las fugas en el suministro de agua serán corregidas. Existirá una nueva cultura del agua basada en el cuidado y consumo razonable de la misma. Se rescatarán los mantos acuíferos, preservando las zonas de recarga.

En materia de calidad del aire se recuperará el equilibrio de la cuenca atmosférica mediante la disminución del uso de medios de transporte privado y privilegiando el transporte público. Los medios de transporte se basarán en tecnologías limpias y eficientes. Se hará efectiva la aplicación de las normas que regulan el ruido de la ciudad logrando con ello una urbe más armónica y tranquila para sus habitantes.

#### ***Valorización del suelo de conservación***

Se reconocerá el valor del suelo de conservación –ríos, barrancas, bosques, humedales con su fauna y flora silvestre- y se preservará, frenando la urbanización irregular. Las áreas naturales protegidas se consolidarán como reservas estratégicas por los importantes servicios ambientales que brindan a la metrópoli. Con innovadoras tecnologías se logrará que lo urbano coexista con el paisaje natural de los lagos, ríos y manantiales del Valle de México.

Se habrá logrado el diseño y funcionamiento de una estrategia de recuperación, saneamiento, restablecimiento y conservación de las condiciones naturales, y a este propósito se destinará un presupuesto suficiente del gasto público y se tendrán los primeros logros en el rescate de ríos; saneamiento y conservación de los humedales y barrancas; reforestación y conservación de suelos; protección de fauna silvestre.

Operarán mecanismos equitativos para tasar el valor de los servicios ambientales y los fondos para el pago de los mismos en toda el área de suelo de conservación. Los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) se beneficiarán y participarán de manera activa en la conservación, rescate, saneamiento y mejora del suelo de conservación mediante actividades productivas.

Las leyes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico serán compatibles y complementarias y se habrá tomado conciencia plena por parte de las autoridades y ciudadanos del valor del suelo de conservación. Se habrá modificado el marco legal y operará de manera eficiente la coordinación institucional transversal con respeto a una normatividad que define con precisión lo que a cada instancia le corresponde en la gestión del territorio.

### ***Prevención de emergencias por efecto del cambio climático***

Los episodios de riesgo y vulnerabilidad de la ciudad se enfrentarán de manera eficiente sustentados por una política pública de prevención de desastres interinstitucional y congruente con la normatividad urbana. El Distrito Federal dispondrá de programas de vanguardia que impulsen la introducción de energías alternativas para reducir las emisiones de efecto invernadero. Se promoverán corredores de movilidad de emisiones cero y se impulsarán normas de construcción sustentables que apliquen para nuevas edificaciones tanto públicas como privadas.

### ***Tratamiento eficiente de los residuos sólidos***

El tratamiento y confinamiento de los residuos sólidos se realizará en nuevos rellenos sanitarios bajo estrictos estándares internacionales de calidad. Se dará cumplimiento cabal y puntual tanto por autoridades como por la ciudadanía del marco normativo establecido en la Ley de Residuos Sólidos del DF y su Reglamento.

### ***Uso eficiente de la energía***

Existirá un consumo eficiente de la energía en la Ciudad de México, tanto en la utilizada por los distintos servicios públicos como en los usos industriales, comerciales y de los negocios, basado en el desarrollo y aprovechamiento de nuevas tecnologías y en la existencia de una cultura de ahorro.

## **3.26. Normatividad urbana y gobernabilidad**

### ***Una nueva normatividad urbana***

La normatividad urbana se aplicará a través de mecanismos eficientes, transparentes y ágiles, que eviten la aplicación discrecional por parte de las diversas autoridades y faciliten las gestiones ciudadanas. El desarrollo urbano se basará en nuevos enfoques de bajo el principio de la sustentabilidad. Se institucionalizarán y sistematizarán prácticas e instrumentos novedosos que privilegien la actuación concertada de todos los actores sociales en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo urbano, y que faciliten la coordinación entre autoridades centrales y delegacionales.

### ***Coordinación intergubernamental y metropolitana***

Existirá una coordinación estrecha entre el gobierno del DF y las autoridades del Estado de México e Hidalgo y sus municipios conurbados para proponer políticas urbanas de alcance metropolitano con una visión de mediano y largo plazos. Asimismo, la participación de actores públicos y sociales será una constante en el diseño y ejecución de proyectos metropolitanos.

### ***Gestión transparente y democrática***

La política urbana se implementará bajo un esquema de coordinación interinstitucional del DF. La transversalidad será una práctica constante al margen de intereses de grupo. Se consolidará la articulación intersectorial de las políticas urbanas y habrá ejercicios presupuestales transparentes. Existirá una estrecha comunicación, coordinación y colaboración entre las dependencias que conforman la administración pública local.

### ***Participación ciudadana para una planeación y gestión urbana democrática***

La participación ciudadana se habrá institucionalizado para el diseño e implementación de los planes de desarrollo urbano, así como para su monitoreo y evaluación. Asimismo, las leyes y reglamentos serán claros para evitar toda discrecionalidad. Esto contribuirá a controlar los procesos de urbanización irregular en áreas suelo de conservación y en zonas consideradas de alto riesgo. Imperará el estado de derecho y los servidores públicos accederán a una capacitación permanente.

Los ciudadanos se distinguirán por su responsabilidad cívica y cultura urbana; se agruparán en comunidades fuertes para exigir sus derechos y vigilar a la autoridad para que actúe en forma transparente y sin burocratismo. Habrá una organización social de base comunitaria y democrática que hará posible realizar proyectos de intervención urbana a partir de presupuestos participativos.

### **3.27. Hacia un nuevo y democrático orden urbano**

Se trata de desarrollar una cultura de respeto y de ejercicio pleno de los derechos, así como la adaptación del espacio urbano para la integración de los grupos en situación de vulnerabilidad como son niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y hablantes de lenguas indígenas. Este Programa promueve una accesibilidad universal a partir de la actualización del reglamento de construcciones, a fin de contar con disposiciones que incentiven la adecuación de los equipamientos existentes, así como de los nuevos procesos constructivos, basándose en un diseño funcional e inclusivo para toda la población.

Esta estrategia se fundamenta también en proyectos de equipamiento social y rehabilitación de centros de barrio de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Social del DF. Asimismo, se rehabilitará e incrementará el número de áreas verdes recreativas, sobre todo en zonas con fuertes rezagos como ocurre en las delegaciones Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. El reto es cubrir las mil 352 unidades territoriales en las que se ha dividido a la ciudad para hacer más puntual y efectiva la intervención gubernamental.

Se busca a través de esta estrategia dar acceso a la población de menores recursos a una vivienda digna. Es decir, se pretende avanzar hacia la equidad socioterritorial abatiendo rezagos históricos con énfasis en el acceso a la vivienda y la dotación de los servicios urbanos básicos, garantizando su cobertura para los grupos en situación de pobreza. Se privilegiarán las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan que presentan altos rezagos y/o ausencia de algún servicio básico como agua, drenaje, luz y gas.

Se impulsarán los programas de vivienda nueva y se realizarán acciones de mejoramiento del parque habitacional a través del Instituto de Vivienda del DF (INVI). y de otros organismos tales como asociaciones civiles. Asimismo, se intervendrá en aquellas zonas o inmuebles catalogados como de alto riesgo a través de expropiaciones, apoyos económicos para renta o sustitución de vivienda. En este sentido se pueden promover acciones de redensificación en Venustiano Carranza, Iztacalco, Coyoacán, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, entre otras. Se busca también impulsar la construcción y modernización de los espacios públicos en zonas donde son deficitarias y/o se encuentran en un estado alto de deterioro o abandono.

### **3.28. La ciudad compacta**

La propuesta de intervención territorial busca transformar la estructura urbana extendida y segregada, permitiendo su reconstrucción en zonas estratégicas, modificando sus formas de crecimiento horizontal y de bajas densidades. Bajo esta premisa, se pretende trascender las políticas redensificadoras que privilegiaron a la ciudad central y dirigir un nuevo proceso de redensificación hacia otras delegaciones que hoy cuentan con un buen nivel de equipamientos y servicios para albergar procesos de este tipo. En este sentido, la oferta de vivienda deberá responder a los cambios de la estructura demográfica de la ciudad y, por ende, al nuevo perfil de las familias ciudadinas.

Se busca dar un nuevo ordenamiento a la ciudad y a partir de ello incrementar las densidades e intensidades habitacionales, comerciales y de servicios al interior de lo ya construido, sin necesidad de incorporar suelo al desarrollo urbano. Se promoverá una ciudad compacta aumentando la complejidad y complementaridad de sus partes internas propiciando una vida social cohesionada y una plataforma económica más competitiva.

Uno de los puntos centrales para dar viabilidad a los procesos de redensificación tiene que ver con intervenciones para el mejoramiento y modernización de infraestructuras y equipamientos que garanticen la factibilidad de agua, drenaje, energía eléctrica y espacios públicos. Esto exige de buenos mecanismos de coordinación intergubernamental y de un sistema de información compartido entre las distintas dependencias responsables del suministro de dichos servicios (Sistema de Aguas, Comisión Federal de Electricidad, Delegaciones), para que la SEDUVI pueda hacer certificaciones adecuadas tal como lo determine la *Comisión para el Mejoramiento de Infraestructura y Equipamiento*, para llevar a cabo las adecuaciones y dar así viabilidad a los procesos de redensificación.

También la ocupación intensiva y racional del territorio implica el reuso de los vacíos urbanos, la renovación de las zonas en deterioro, así como la densificación en corredores urbanos de alta intensidad económica mediante la puesta en

marcha de nuevos instrumentos de gestión como: la definición de Zonas de Intervención, proyectos ordenadores, corredores de integración y desarrollo, así como proyectos de equipamiento social y centros de barrio. En este orden de ideas será prioritario el establecimiento de ordenamientos que consideren, entre otras cosas: criterios acerca de la eficiencia en la utilización del suelo a través de la ampliación de áreas libres y la intensificación de potencial constructivo; integración de usos de suelo complementarios; incorporación de ecotecnias para el uso racional del agua y la energía; atención a la demanda de estacionamientos a nivel urbano; impulso de nuevas figuras de derechos de propiedad a partir de la figura de condominio familiar. En este orden de ideas será prioritario el establecimiento de las normas de ordenación en donde se establecerán las especificaciones para los usos y aprovechamientos del suelo.

### **3.29. Uso colectivo del espacio público**

Este Programa apuesta a consolidar el derecho de la ciudadanía al espacio público, a revertir el deterioro y propiciar su rescate, procurando un equilibrio entre el tejido urbano y el tejido social.

Una estrategia fundamental será la generación y recuperación de espacios públicos suficientes y con una distribución equilibrada acorde a las funciones de integración y articulación que se les asigna, atendiendo principalmente las necesidades de las zonas y colonias marginadas y donde exista mayor déficit, para lograr que hacia el año 2020 se incremente el número de metros cuadrados de áreas verdes por habitante según las recomendaciones internacionales.

Se trata de que el rescate de los espacios públicos contribuya también a mejorar el entorno competitivo de la ciudad y se conviertan en factores para la inversión pública y privada. Las intervenciones se basarán en las disposiciones que emanan del Reglamento para el Ordenamiento del Paisaje Urbano del DF. Se pondrá énfasis en los aspectos de recuperación del mobiliario urbano, banquetas, vegetación, juegos infantiles, elementos para facilitar el deporte, sanitarios públicos, así como aquellos elementos de propiedad de particulares como kioscos y teléfonos, entre otros. A dicha intervención se sumará el rescate del espacio aéreo, retirando aquellos anuncios espectaculares de las vías primarias y las estructuras que representen peligro para la ciudadanía.

Una actividad primordial será la continuación de la recuperación, rehabilitación y consolidación de un urbanismo de gestión de los espacios públicos catalogados como patrimonio histórico-cultural urbano, aprovechando los festejos del Bicentenario de la nación. En este sentido, el Centro Histórico de la Ciudad de México seguirá siendo uno de los lugares de mayor atención para lograr la rehabilitación de calles y plazas públicas en coordinación con todas las dependencias federales y locales que actualmente intervienen en su mejoramiento y resguardo como son el Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como la Autoridad del Centro Histórico. Asimismo, otros lugares

sujetos de intervención de esta estrategia serán los centros históricos de Coyoacán, Tlalpan, Azcapotzalco, Xochimilco y los pueblos de Tláhuac

Para conservar el patrimonio urbano arquitectónico, a la vez que promover un desarrollo urbano respetuoso de este patrimonio se buscará asimismo: hacer de la rehabilitación de las áreas de conservación patrimonial una política social, a la vez que una política económica basada en intervenciones programadas sobre todo para la función residencial o de vivienda; utilizar las cualidades del patrimonio urbano arquitectónico planteando un desarrollo sensible a la diversidad ciudadana, que funde su sustentabilidad en la animación social y cultural; desarrollar un urbanismo basado en la rehabilitación y la gestión en los centros antiguos, y en las Áreas de Conservación Patrimonial, acompañado por la participación ciudadana; gestionar la rehabilitación del parque arquitectónico patrimonial local y; reforzar la complementariedad de las competencias de los actores implicados.

Desde estas perspectivas el presente instrumento promueve una gestión eficiente y eficaz del espacio público, a fin de fortalecer el tejido social y reforzar los referentes de identidad comunitaria en el contexto de los procesos de globalización en los que está inmersa la ciudad, así como favorecer la creación de lugares públicos para el ejercicio de la democracia ciudadana.

### **3.30. Creación de condiciones urbanas para la competitividad**

El nuevo y orden urbano del Distrito Federal implica una planeación estratégica enfocada a lograr un nuevo equilibrio funcional a las exigencias del entorno económico de la ciudad. En este sentido, el Programa apunta a un reacondicionamiento de la infraestructura y el desarrollo tecnológico para el reforzamiento de la competitividad urbana. Se trata de reposicionar a la Ciudad de México en el contexto metropolitano, regional e internacional a partir de generar oportunidades de desarrollo en varios puntos de la ciudad que tienen potencial de convertirse en nuevos enclaves económicos.

Para disminuir las disparidades es imprescindible establecer medidas en los diferentes ámbitos y espacios de la ciudad (ciudad central, contornos, periferia), con la finalidad de extender los beneficios y lograr un desarrollo económico más equitativo. El objetivo consiste en promover un modelo policéntrico de acuerdo con las vocaciones del territorio a partir de la creación de nueva infraestructura urbana en donde se incluyan esquemas mixtos de inversión público-privada, inversiones basadas en sistemas modernos de movilidad sustentable que reduzcan costos de transacción y los tiempos de traslado de insumos, productos y personas, el fortalecimiento de corredores de comercio y servicios, creación de nuevos polos de económicos de desarrollo mediante la definición de Zonas de Intervención (ZI)..

Otro elemento importante será el trabajo coordinado con la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) del DF para el fortalecimiento de las redes económicas de cooperación para las micro y pequeñas empresas (MYPES), cooperativas y asociaciones de productores autónomos y prestación de servicios solidarios, a través de programas de actividades económicas y empleos para los sectores de menores ingresos en los barrios de la ciudad vinculados a los programas de autogestión cooperativa, de coinversión social, mejoramiento de vivienda y de barrios que actualmente implementan diversas dependencias del gobierno de la ciudad.

Con este instrumento se promoverá la formación de redes de actores (públicos, privados y sociales) que permitan la integración de *clusters* económicos (industriales, comerciales y de servicios). Asimismo, se promoverá la vinculación de centros de investigación para innovar, fomentar y aplicar nuevas tecnologías para la ciudad, la creación de infraestructura de servicios urbanos, educativos, de salud y de comunicación; así como la disponibilidad de capital humano, social y financiero que hagan posible el dinamismo que requiere la economía del conocimiento.

Se pone especial énfasis en el fortalecimiento del vínculo entre instituciones de investigación científica y tecnológica con empresas e instituciones gubernamentales para el uso de energías alternativas y la formación de capital humano. Las tecnologías de la información juegan un papel fundamental para reducir los desplazamientos físicos y los tiempos de traslado. Se propone continuar con el proceso de mejora regulatoria en materia de simplificación administrativa para la apertura y regularización de empresas, así como de agilización de trámites de uso de suelo y licencias de construcción. En este sentido, el Instituto de Ciencia y Tecnología del DF jugará un papel activo en el logro conjunto de estos objetivos.

### **3.31. Rescate de la dimensión ambiental en la ciudad**

Hasta el momento la planeación urbano-territorial de la ciudad parte de una falsa dicotomía entre los planes dirigidos a regular el ambiente y aquellos destinados a ordenar el desarrollo urbano. La falta de articulación entre ambos ordenamientos le resta eficacia al sistema urbano en su conjunto y, por esta razón, el PGDUDF impulsa una planeación integral de la ciudad, a fin de ofrecer un cambio en la política urbana, tradicionalmente enfocada a la protección del suelo de conservación con respecto del crecimiento de la mancha urbana y a la definición de áreas de actuación flexibles. .

Para el PGDUDF es importante no sólo proteger el suelo de conservación consolidado, sino fomentar su crecimiento intraurbano, es decir, que el suelo de conservación invada la ciudad a partir la construcción de una red de ejes verdes a través de parques lineales y corredores verdes. Estas medidas estarán debidamente articuladas con el Programa Ejes Verdes, así como con el Programa de parques lineales y ciclovías incluidos en la Agenda Ambiental de la Ciudad de



México que actualmente instrumenta la Secretaría de Medio Ambiente del DF y con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF, particularmente en lo referente a las unidades ambientales.

De igual modo, se buscará incidir de manera más efectiva a escala metropolitana promoviendo la consolidación de lo que se ha denominado *POZIMS X T* que básicamente cubre desde el suroriente hasta el poniente de la ZMVM.

En este contexto, la conservación de las áreas naturales protegidas de la ciudad serán necesarias para garantizar la capacidad de recarga del acuífero de la ciudad. Adicionalmente, el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio deben aportar elementos concretos y de gran utilidad para el ahorro del agua ya que éste es un recurso natural escaso y estratégico para el Distrito Federal. Será definitivo que la política urbana mantenga una estrecha relación con la política hídrica que instrumenta el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) para establecer acciones de reparación de fugas en la red primaria y en tomas domiciliarias, además del aprovechamiento del agua pluvial. No hay que olvidar que para llevar a cabo procesos de densificación y redensificación será indispensable contar con las factibilidades de suministro del vital líquido.

También se considera importante asegurar la aplicación del marco legal existente sobre las áreas naturales protegidas, en las áreas de valor ambiental y las barrancas, ya que violación del marco jurídico y la duplicidad de instrumentos en la materia facilita la proliferación de actividades humanas que ponen en riesgo su conservación. Parte de la estrategia consiste en establecer un mecanismo de coordinación único a través de una normatividad integrada en materia de *Desarrollo Urbano Sustentable* que haga énfasis en los aspectos de conservación ecológica, protección al ambiente y sustentabilidad.

Una de las tareas prioritarias es contribuir a mitigar los efectos del cambio climático. En este sentido, una adecuada planeación del desarrollo urbano puede intervenir de manera decisiva en la disminución del calentamiento global a partir del fomento de energías renovables en espacios públicos, edificios de gobierno y domicilios particulares. Paralelamente, debe fomentarse el ahorro y el uso eficiente de energía de la convencional. Cabe señalar que las ciudades compactas ahorran más energía.

Se consolidará un esquema de innovación en la aplicación de los esfuerzos y recursos públicos, privados y sociales en la generación de prácticas alternativas en materia de energía y arquitectura en respaldo a las políticas de desarrollo urbano sustentable. Este esquema tomará especialmente en cuenta las claras tendencias hacia la constitución de un entorno global, donde aumenta el número y el volumen poblacional de la megalópolis como la Ciudad de México y que, en consecuencia, éstas jugarán un papel fundamental en la posible transición hacia el desarrollo sustentable global.

Se promoverá que un gran número de edificaciones existentes en el DF y todos los nuevos desarrollos inmobiliarios, incorporen soluciones tecnológicas viables que optimicen los índices de sustentabilidad los cuáles, a su vez, reportarán incrementos en la productividad y niveles de salud de sus usuarios, reducciones sustantivas de sus costos operativos, así como de sus residuos y emisiones y, en suma, menor consumo de energía.

Se fomentará la creación de corredores de movilidad de emisión cero que incorporen transportes eléctricos no contaminantes como medio de transporte público; se eliminará el transporte de carga y se limitará el tránsito de taxis. Paralelamente se fomentarán otras modalidades de transporte a través de circuitos peatonales y/o ciclovías. Asimismo, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad (SETRAVI), deberá trabajarse para el diseño y construcción de nuevas rutas de sistemas de transporte confinado como es el Metrobús.

Finalmente, se establecerán criterios para el manejo y confinamiento de los residuos sólidos. Para tal efecto, se promoverán acuerdos de carácter metropolitano unificando esfuerzos con la Secretaría de Obras y Servicios del DF para la adquisición de nuevas reservas territoriales para su tratamiento y disposición final. En paralelo se deberá avanzar a nivel delegacional con las acciones de separación de residuos sólidos.

### **3.32. Gestión urbana eficiente y gobernabilidad democrática**

Esta estrategia propone el cambio de una relación jerárquica hacia una de tipo horizontal en la planeación urbana, armonizando las acciones de otras dependencias que tienen incidencia en el territorio, como son SMA, SETRAVI, SOPS, SEDECO, SACM, SCT, SEDESO. Se trata de implementar un esquema de coordinación intersectorial que favorezca la eficacia y eficiencia de las políticas urbanas.

Se trata de optimizar el conjunto de actuaciones públicas en materia de desarrollo urbano mediante el desarrollo de programas transversales que permitan coordinar una gran variedad de acciones posibles y, al mismo tiempo, institucionalizar un marco de acción cooperativa, considerando en todo caso que la planeación concertada se basa en procesos simultáneos de retroalimentación permanente.

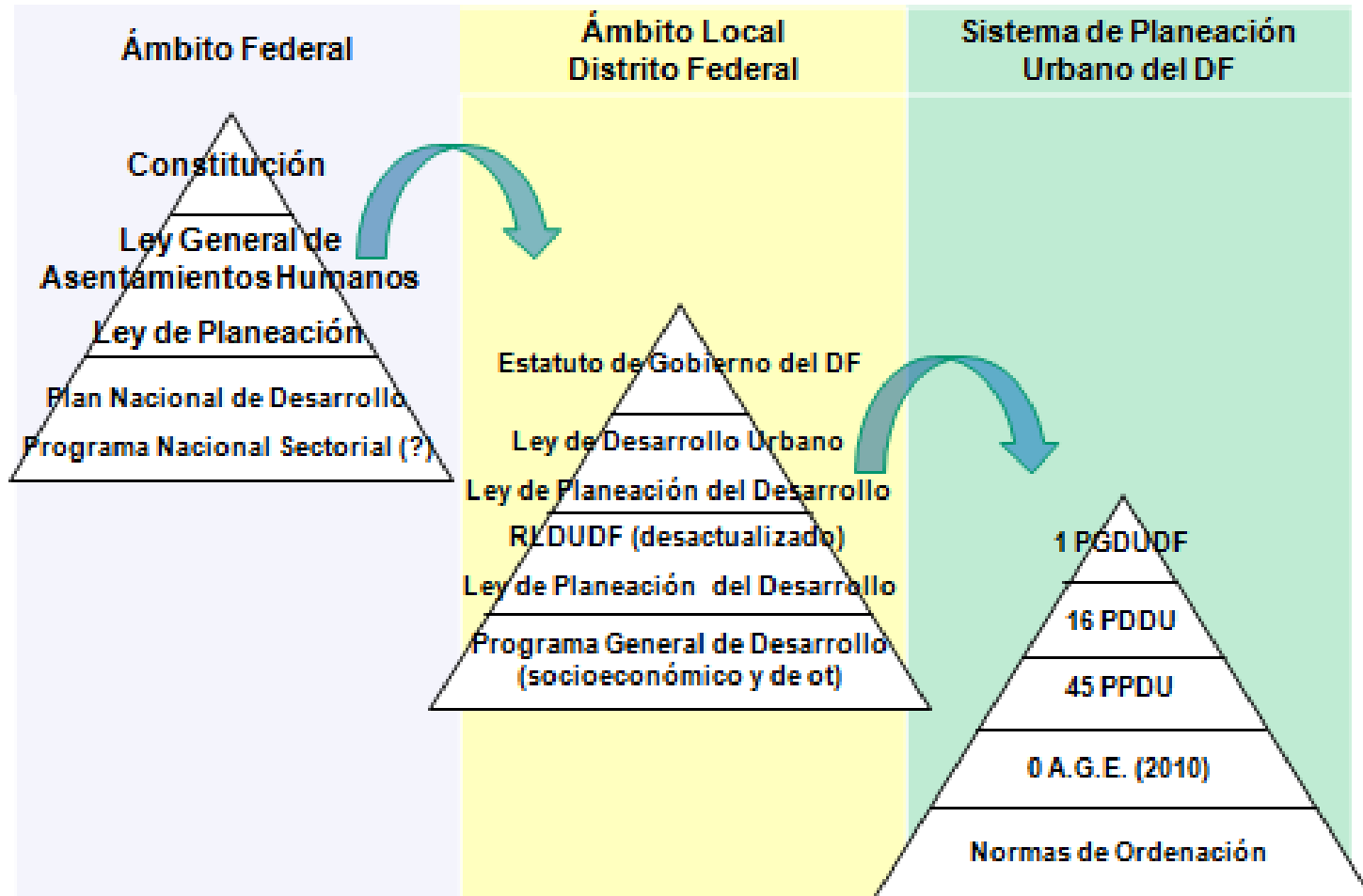
Otra asignatura de este Programa es el fortalecimiento de órganos auxiliares del desarrollo urbano como son: el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México (CONDUSE), Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal, el Consejo Asesor Internacional del Desarrollo Sustentable de la Ciudad de México (CAIDSCM), el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo para Personas con Discapacidad y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano del DF.

De igual modo el PGDUDF se propone abordar los problemas de la ciudad mediante una visión metropolitana que trascienda los límites político-administrativos. Las dimensiones geográficas que ha alcanzado la ciudad requieren de la coordinación entre autoridades del Gobierno Federal, Gobierno del DF, de los Estados de México e Hidalgo, así como de sus municipios, ya que la dinámica de la región implica procesos demográficos, económicos y sociales interdependientes y de una gran complejidad. Por ello este Programa promueve una mejor comunicación y cooperación con el Consejo Técnico Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Región Centro-País, así como con la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. Asimismo, promueve una articulación efectiva con los proyectos que actualmente se desarrollan con apoyo del Fondo Metropolitano.

Con esta nueva arquitectura institucional, el Programa propone lograr la continuidad necesaria en el mediano y largo plazos de programas y proyectos que trasciendan el periodo de una administración. También el Programa apunta a la construcción de una corresponsabilidad en su elaboración, de modo que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas desde su origen.

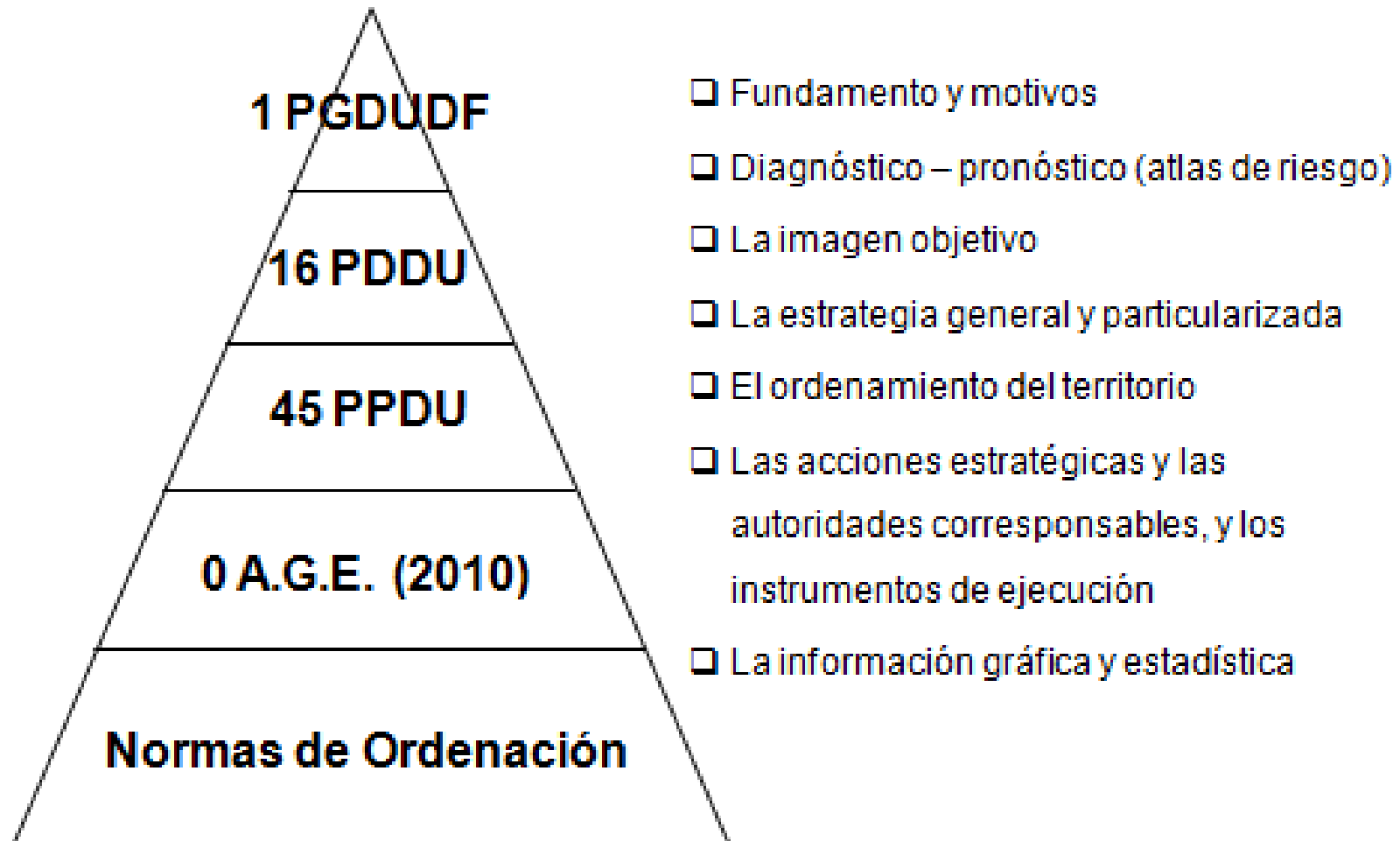
#### 4. Estrategias para el fortalecimiento de los instrumentos de planeación urbana del Distrito Federal

**FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF**



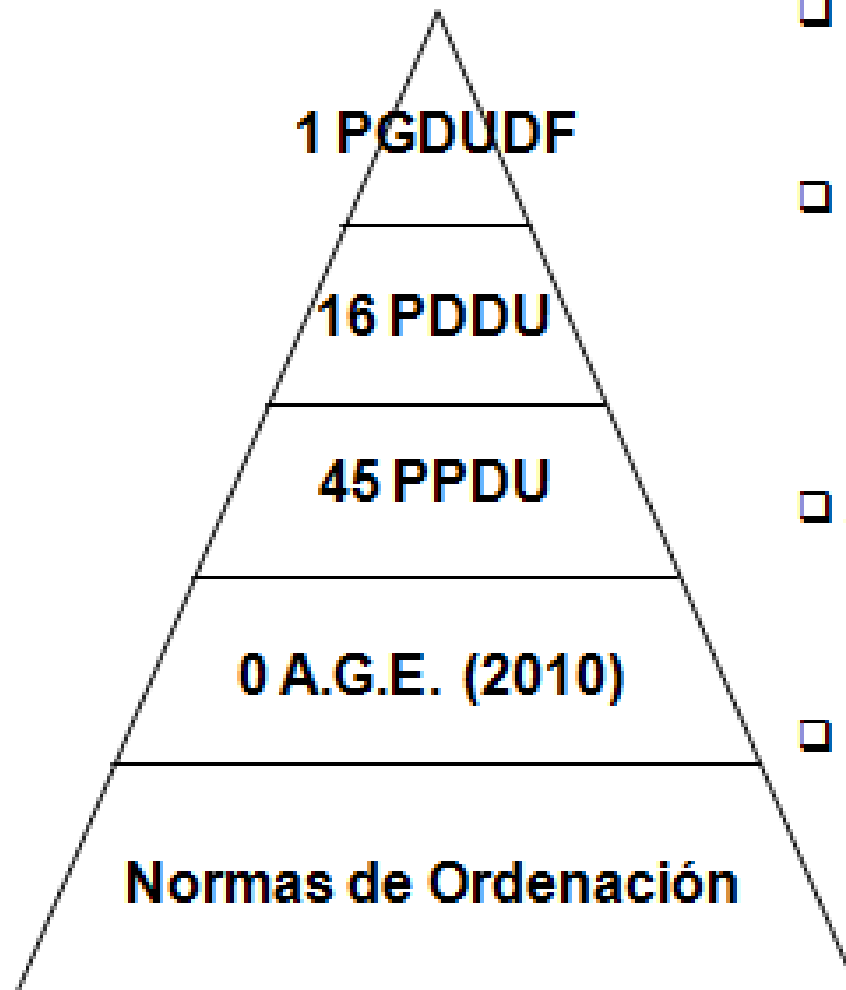
## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Contenido Formal del Sistema de Planeación



## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Contenido Normativo del Sistema de Planeación



#### □ PGDUDF:

- Zonificación primaria (SU, SC)
- Áreas de actuación

#### □ PDDU y PPDU:

- Zonificación secundaria por:
  - ✓ Zona homogénea
  - ✓ Vialidad
  - ✓ Colonia
  - ✓ Predio

#### □ A.G.E.:

- Zonificación secundaria
- Proyectos específicos
- Lineamientos de gestión y ejecución

#### □ Normas de ordenación:

- Especifican, exceptúan, restringen o liberan la zonificación secundaria
  - ✓ 4 normas de áreas de actuación
  - ✓ 29 generales
  - ✓ Normas particulares de cada PD y PP

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □Integralidad:

Reconocer en las estructuras organizativas del gobierno y en sus procesos, que los fenómenos y problemas de la entidad: económicos, sociales, ambientales y territoriales, son parte de un todo indivisible y que por ello, su tratamiento, desde la planeación hasta la ejecución, requiere de la participación de diversos actores sociales. Implica entender que cada fenómeno, oportunidad de desarrollo y cada problema, es un elemento que está relacionado con muchos otros y por ello, su tratamiento requiere de una **VISIÓN** que incorpore todas sus facetas.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Multisectorial:**

Integrando y articulando los aportes de todos los sectores de la administración pública (agua, drenaje, transportes, comunicaciones, desarrollo económico, desarrollo agrícola, preservación ambiental, entre otros) para constituirse en la dimensión territorial de los programas gubernamentales de desarrollo.



## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ **Largo plazo:**

Reconocer que ninguna acción relevante que permita “desviar las tendencias” o resolver los grandes retos del desarrollo, se logra en el corto plazo, siendo necesario crear las condiciones para que los grandes proyectos y políticas tengan continuidad en el tiempo. La integración del sistema de planeación con visión de largo plazo, permitirá al GDF decidir, gestionar y coordinar acciones con múltiples actores sociales y con la certeza que los cambios de administración no serán obstáculo insalvable para el sostenimiento de dichas políticas y proyectos.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Participación social:**

La búsqueda de procesos autogestivos y coadyuvantes, entre las organizaciones sociales (sectoriales y territoriales) y el GDF permitirán crear un modelo de desarrollo que facilite la colaboración, concertación y coordinación con los actores sociales, en la definición, gestión y ejecución de políticas, proyectos y acciones para el desarrollo sustentable del Distrito Federal; debe sustentarse en consensos construidos por la ciudadanía, sobre la base de una amplia y efectiva participación ciudadana, que no consulta, comprometiendo a los gobiernos y a la sociedad organizada en su realización.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **□ Enfoque territorial:**

El predominio de las perspectivas sectoriales en el gobierno, ha impedido en el pasado que los esfuerzos de planeación y de programación de la inversión pública (social y privada), logren los impactos que se requieren. En virtud de ello, el enfoque territorial será la base para la planificación y definición de acciones y proyectos de desarrollo en el DF.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **□ Vincular la planeación con programación e inversión pública:**

Crear la capacidad de decidir las acciones y obras de mayor prioridad, dentro de un esquema integral y territorial de planeación, con amplia participación social (y aportación de recursos) y fundamentalmente orientada a ofrecer resultados tangibles y eficientes por cada peso invertido y por cada decisión tomada. Implica reorganizar al GDF para que los resultados de sus decisiones ocurran en tiempo y forma. Esto representa uno de los retos centrales del nuevo Sistema de Planeación.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Transparencia y rendición de cuentas:**

El nuevo sistema de planeación urbano debe ser de acceso público, tanto en su proceso de elaboración como de operación, al mismo tiempo debe plantear objetivos y metas medibles y rendir informes respecto de su grado de cumplimiento, debe eliminarse la discrecionalidad y opacidad que caracterizan actualmente la planeación y administración urbana en el DF.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Estratégico:**

Debe tener carácter estratégico o de planteamientos esenciales, estableciendo orientaciones generales a mediano y largo plazo que den respuesta a cuestiones críticas (como puede ser la orientación de la expansión periférica y la reestructuración urbana, entre otros) como el 'hacer ciudad'.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Flexible:**

Debe ser flexible, para ajustarse permanentemente a las cambiantes circunstancias, en contraste con la rígida planeación tradicional, centrada en la regulación.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **Ejecutivo:**

Traducirse en la formulación, evaluación y realización de proyectos urbanos estratégicos que la concreten, estableciendo el qué, cuanto, cuando y cómo hacer de forma coordinada y concertada entre los diversos agentes urbanos involucrados.



## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### **□ Claridad:**

Ser claro, para facilitar y encauzar el debate sistemático de sus propuestas, facilitar su cumplimiento mediante regulaciones razonables y adecuadas a la realidad de la Ciudad de México, evitando condiciones o supuestos antieconómicos; y facilitar la labor de verificación, sanción y control por parte de autoridades, evitando márgenes de discrecionalidad.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ **Simplificado:**

El sistema de planeación debe simplificarse: contar solo con un nivel normativo (integrando el PGDUDF y los 16 PDDU), el cual contendrá por una parte definición de políticas y objetivos comunes para TODO el territorio del GDF; y por la otra, las zonas normativas secundarias que se delimitarán en función de sus características sociourbanas y NO político-territoriales, como ha sucedido hasta ahora.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ **Simplificado:**

El sistema de planeación debe simplificarse: además del nivel normativo antes descrito, el sistema de planeación urbano contará con un nivel operativo (programas parciales) que se utilizará solo para la ejecución de proyectos urbanos estratégicos (que podrán ser de interés público o privado), los primeros podrán imponer obligaciones de dar, hacer o no hacer en circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar a los propietarios afectados y los segundos estarán basados en los acuerdos voluntarios que tomen las mayorías.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ **Simplificado:**

En complemento de los niveles normativo y operativo, la definición de las excepciones, condiciones, requisitos, especificidades y demás criterios de aplicación administrativa, serán competencia del Jefe de Gobierno mediante un Reglamento que contenga sistematizadas las normas de ordenación que podrán ser generales o particulares, obligatorias o de aplicación optativa.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ **Simplificado:**

El nuevo Sistema de Planeación estará conformado por un documento de **políticas generales territoriales** para el Distrito Federal y otro **normativo en dimensión y formato gráfico**, el cual contendrá todas las normas de uso del suelo, coeficientes de ocupación y de utilización del suelo, y alineamientos con la vía pública, restricciones y afectaciones (destinos del suelo).

En anexo contendrá las justificaciones y análisis que motiven las políticas y normas propuestas.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

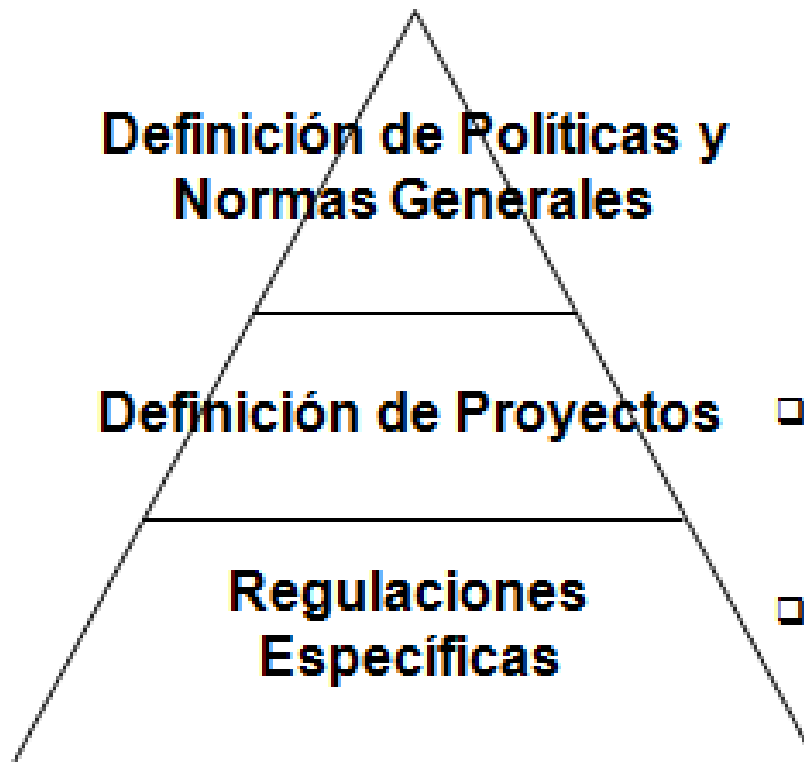
### Características de un nuevo Sistema de Planeación

#### □ Simplificado:

El documento de políticas generales territoriales y el normativo en dimensión y formato gráfico, serán el únicos que serán sometidos a la aprobación de la ALDF y no podrán existir otras normas o restricciones fuera de dicho documento normativo, salvo las Normas de Ordenación que podrán precisarlas pero no contradecirlas ni establecer distintas normas generales.

## FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DEL DF

### Contenido Normativo del Sistema de Planeación



**Definición de Políticas y Normas Generales**

**Definición de Proyectos**

**Regulaciones Específicas**

#### ❑ Sistema de Planeación:

- Documento de políticas
  - ✓ Define criterios generales obligatorios para suelo urbano y suelo de conservación
- Documento normativo
  - ✓ Formato gráfico (plano)
  - ✓ Se divide en sectores homogéneos socio urbanos
  - ✓ Contiene usos y destinos
  - ✓ Contiene CUS, COS y densidades
  - ✓ Contiene alineamientos, afectaciones y restricciones

#### ❑ Programas Parciales:

- Operativos NO normativos
- Para ejecución de proyectos
- De interés público o privado

#### ❑ Normas de ordenación:

- Ordenadas en un solo Reglamento de Zonificación competencia del Jefe de Gobierno no de la ALDF
- Generales y particulares
- Obligatorias y optativas

## Bibliografía

- Abramo Pedro “Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia”, USA, Lincoln Institute of Land Policy 1998.
- Arriagada Camilo y Simioni Daniela “Acceso Al Suelo, Impuestos Locales
- Financiamiento Del Desarrollo Urbano: El Caso De Santiago De Chile”, USA, Lincoln Institute of Land Policy. 2000,
- Bistrain Guillermo “Instrumentos para el Desarrollo Urbano”. México PUEC-UNAM. 2000
- Bonilla Otoyá Liliana y Galeano Loaiza Juber “La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia: Estudio de caso, Desepaz- Cali”, USA, Lincoln Institute of Land Policy. 2000.
- Calderón Cockburn Julio “Acceso por los pobres al suelo urbano y mercado Inmobiliario en Lima Metropolitana”, USA, Lincoln Institute of Land Policy. 1999.
- De Cesare Claudia “Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil”,USA, Lincoln Institute of Land Policy. 1998.
- Eibenschutz Roberto “La Experiencia de Ciudad de México”. En *Los Nuevos Modos de Gestión de la Metropolitización*..Federico Arenas,Rodrigo Hidalgo y Jean Louis Coll, Editores. Chile, Serie Geolibros Universidad Católica de Chile. 2003.
- Eibenschutz Roberto y Kunz Ignacio “Algunos Instrumentos Fiscales para Reforzar las Políticas de Suelo”. En *Estudios Demográficos y Urbanos No. 46*. México. El Colegio de México 2001.
- Eibenschutz Roberto “Planeación Urbana Participativa. La Revisión de una Experiencia”. En *Planeación Participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. Ziccardi Alicia, coordinadora. México UNAM 2003.
- Eibenschutz Roberto coordinador “Diseño de Instrumentos financieros para la integración de reservas territoriales y polígonos de actuación concertada por fuente de financiamiento”. México SEDESOL-PUEM 2002.



- Erba Alonso Diego “Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver”, USA, Lincoln Institute of Land Policy 2004.
- Furtado Fernanda “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la interpretación”, USA, Lincoln Institute of Land Policy 1997.
- Garza Gustavo y Rodríguez Fernando “Normatividad Urbanística en las principales Metrópolis de México”. México, El Colegio de México 1998.
- Iracheta Alfonso y Smolka Martim. “Los Pobres de la Ciudad y la Tierra”.México El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- Marianacci Guillermo, Vanella Ricardo y Lucca Carlos “Desarrollo contenido y terrenos vacantes en Bogotá: El estudio de Ciudad Salitre”, USA Lincoln Institute of Land Policy 1999.
- Marianacci Guillermo, Vanella Ricardo y Lucca Carlos “Tierra vacante en América Latina: una oportunidad para incrementar la productividad de las ciudades de la región”, USA Lincoln Institute of Land Policy 1999.
- Morales Carlos “El impuesto predial y las políticas urbanas: experiencias y reflexiones”. México *Revista Vivienda, Volumen 3 Número 2*. 1992.
- Rébora Togno Alberto “Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los Asentamientos Humanos”.México PUEC-UNAM, GDF y El Colegio Mexiquense 2000,
- Rojas Fernando y Smolka Martim “Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías”, USA Lincoln Institute of Land Policy 1998.
- Ziccardi Alicia “Planeación participativa en el espacio local”. UNAM México. (2003)