

# CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

## Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2024-2025

### Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México

IVAN ALEJANDRO HERNÁNDEZ CRUZ  
URBANISTA, MÉJICO

TUTORA: CLAUDIA ACOSTA MORA

**Resumen:** El estudio compara los instrumentos, objetivos y mecanismos de gestión y financiamiento para la implementación de lo planificado en procesos de urbanización, entre Bogotá, Colombia y Zapopan, México. Lo anterior, a través de la revisión de los componentes normativos e instrumentales que ambas ciudades disponen para asegurar la distribución equitativa de cargas y beneficios, fases de infraestructuras e incentivos para asegurar los suelos públicos y áreas de cesión. El sistema de distribución de cargas y beneficios en el que deben conducirse las urbanizaciones del POZN Lagos de Torca representa un caso de interés a comparar con la instrumentación de un carácter más orientativo que se establece para este fin en Zapopan. A través del estudio, se busca identificar las áreas de oportunidad que presentan los mecanismos de gestión y financiamiento en el POZN Lagos de Torca y el Plan Parcial El Otoño para los homólogos de la instrumentación en Zapopan, México.

**Palabras clave:** (Análisis comparado, Urbanización, Planeación urbanística, Implementación, Distribución de cargas y beneficios)

## **Beyond intention: How to move toward specific mechanisms for managing and financing urban development. An applied comparison between Colombia and Mexico.**

**Abstract:** The study compares the instruments, objectives, and mechanisms of management and financing for the implementation of planned urbanization processes between Bogotá, Colombia, and Zapopan, Mexico. This is done by reviewing the regulatory and instrumental components that both cities have established to ensure the equitable distribution of burdens and benefits, infrastructure phases, and incentives to secure public lands and cession areas. The system of burden and benefit distribution in which the urbanizations at the POZN Lagos de Torca should be conducted represents a case of interest to compare with the more orientative instrumentation established for this purpose in Zapopan. Through the study, the aim is to identify the areas of opportunity presented by the management and financing mechanisms in the POZN Lagos de Torca and the Plan Parcial El Otoño for the counterparts of the instrumentation in Zapopan, Mexico.

**Keywords:** (Comparative analysis, Urbanization, Urban planning, Implementation, Distribution of burdens and benefits)

## ÍNDICE

1. Introducción. 2. Marco metodológico. 3. Análisis de la estructura de planeación para el desarrollo urbano. 4. Herramientas y mecanismos para implementar la planeación. 5. Comparación de los mecanismos de gestión y financiamiento para implementar la planeación. 6. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas.

### 1. Introducción

La urbanización como vía de creación de ciudad representa desafíos inherentes para la sostenibilidad de esta, tal como el impacto ambiental de transformación del entorno natural en el que se implanta y la integración funcional de este nuevo fragmento de ciudad con el resto. En este sentido, y ante el reconocimiento de la urbanización como una mega tendencia “[...] irreversible y una fuerza transformadora que, si se aprovecha de manera efectiva, puede impulsar la equidad social, el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar. La forma en que planificamos, gobernamos y gestionamos los territorios y los espacios urbanos moldea nuestro progreso hacia el logro de sociedades y comunidades inclusivas, resilientes y sostenibles.”<sup>1</sup> cobra especial interés revisar como se planifica y se instrumenta la gestión y financiamiento de los procesos de urbanización. Bajo esta premisa el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte “Ciudad Lagos de Torca”, Bogotá, Colombia, resulta en un ejercicio comparable con el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano 12 “El Nixticuil” de Zapopan, México, ya que ambas ciudades cuentan con un escenario planificado de expansión urbana, que considera la creación de infraestructuras, equipamientos, vivienda y ser compatibles en un escenario contextual de colindar con áreas de alto valor ecológico.

A partir de la revisión de los instrumentos se considera relevante abordar lo siguiente:

1. La manera en cómo se plantea los objetivos urbanísticos en relación con la vinculación de propietarios y promotores.
2. La distribución de cargas y beneficios a través de la normativa para la materialización de lo que se planifica.

Es así como, recuperando la declaración sobre la urbanización del WUF 12, se considera relevante estudiar y comparar la instrumentación sobre esta forma de construcción de ciudad, considerando relevante la oportunidad de realizar este estudio dentro del mismo contexto latinoamericano.

#### 1.1. Problema y finalidad del trabajo

El desarrollo urbano en el municipio de Zapopan y el Área Metropolitana de Guadalajara<sup>2</sup>, (en adelante AMG) de la cual forma parte, presentan desafíos en la formulación e implementación de lo que se planifica. De acuerdo con información del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) es posible apreciar la tendencia que existe entre el crecimiento urbano y la insuficiencia de servicios.

Si bien el crecimiento urbano conducido de manera formal en Zapopan ha sido promovido ante una normativa e instrumentos para el desarrollo urbano que establecen en sus objetivos conceptos vinculados al desarrollo urbano sostenible y mecanismos de gestión y financiamiento, tales como áreas

<sup>1</sup> Llamado a la Acción de El Cairo. Duodécima sesión del Foro Urbano Mundial (WUF12).

<sup>2</sup> De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el municipio de Zapopan tiene una población de 1,476,491 habitantes, lo que le convierte en el municipio con mayor población del Área Metropolitana de Guadalajara, la cual a su vez es la tercera aglomeración más grande de México con 5,243,390 habitantes distribuidos en aprox. 710 km<sup>2</sup> de área urbana.

Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México

de cesión, cobro por derecho de edificabilidad y contribución por mejoras, por mencionar algunos, en la práctica, las nuevas urbanizaciones resultan en entornos urbanos alejados de dichos preceptos; son entornos mono funcionales, de baja densidad, de vivienda con costo para personas de mayores ingresos, enfocados a movilidad motorizada y de poca integración con el entorno rural y natural en el que se implantan. Lo anterior resulta de un binomio de aspectos por mejorar, que comprende el contenido y precisiones que se dan en la planeación, pero también en la gestión, ya que el proceso de urbanización suele ocurrir de manera reactiva a la iniciativa privada, sin una procuración activa de la función social y ambiental de dichos procesos, subutilizando figuras alternas que la legislación local<sup>3</sup> considera.

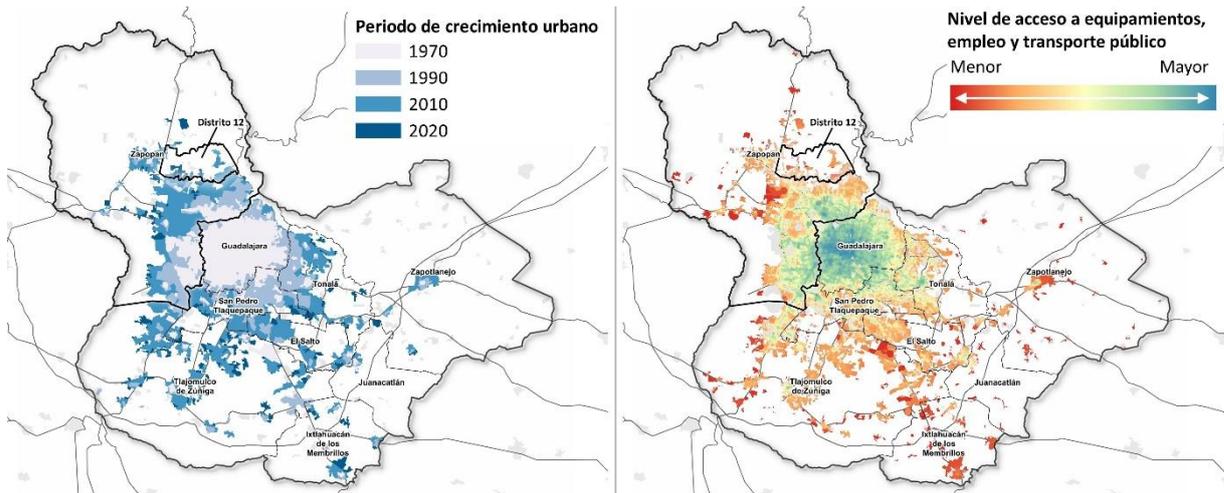


Figura 1. Comparativa entre el crecimiento urbano y acceso a servicios en el Área Metropolitana de Guadalajara. (Elaboración propia con base en el Programa de Desarrollo Metropolitano y Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara)

Tabla 1. Modalidades de acción urbanísticas implementadas en el Plan Parcial “El Nixticuil”

Modalidad de acción urbanística	Autorizadas	Con trámite concluido
I. Acción urbanística privada	36	11
II. Acción urbanística por concertación	0	0
III. Acción urbanística por contribución de mejoras	0	0
IV. Acción urbanística por asociación de interés público	0	0
V. Acción urbanística por objetivo social	0	0
VI. Acción urbanística pública	0	0

Fuente: elaboración propia con base en información solicitada vía transparencia al municipio de Zapopan en diciembre de 2024.

<sup>3</sup> El Código Urbano para el Estado de Jalisco establece en el artículo 311 seis modalidades de acción urbanística.

Por ello, resulta de interés recuperar la experiencia de la planeación, del sistema de reparto de cargas y beneficios y mecanismos de gestión y financiamiento del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte “Ciudad Lagos de Torca” (en adelante POZN Lagos de Torca) y Plan Parcial El Otoño (en adelante PP El Otoño). Es así como, se espera que el presente estudio contribuya a la reflexión sobre los procesos de planeación y mecanismos para materializar lo planificado en los procesos de urbanización.

## 1.2. Objetivos

### General

Analizar los alcances que se obtienen para la función social de la propiedad a través de la estructura de planeación y cadena de implementación de lo planificado en los procesos de urbanización en el caso de Zapopan y Bogotá.

### Específicos

1. Análisis de los instrumentos de gestión y financiación para asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios, comparando alcances de la planeación y la vinculación de actores e instancias.
2. Análisis de las estrategias para el desarrollo por fases de infraestructuras e incentivos para asegurar los suelos públicos, comparando la temporalidad de implementación entre los beneficios urbanísticos y las cargas urbanísticas.
3. Identificar los vacíos y áreas de oportunidad que existen en la implementación de lo planificado en procesos de urbanización entre ambos casos de estudios.

## 2. Marco metodológico

Con la finalidad de realizar el estudio comparativo de los mecanismos de gestión y financiamiento en procesos de urbanización y los entornos que resultan de la implementación de estos mecanismos, se seleccionó el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano 12 “El Nixticuil” (en adelante PPDU El Nixticuil) del municipio de Zapopan Jalisco, México, debido a su condición urbana periférica, presencia de suelo urbanizable y estar situado en el municipio con mayor población y proporción de incremento de valor de suelo urbano del AMG, situación que en particular supone un potencial de mercado inmobiliario. Estos elementos se consideraron semejantes a las condiciones del PP El Otoño y el POZN Lagos de Torca.

Para cumplir con los objetivos del estudio, se seguirá un enfoque metodológico cualitativo, a través de la revisión de las normas e instrumentos que inciden en el desarrollo urbano del POZN Lagos de Torca en conjunto con el PP El Otoño en Bogotá, Colombia, y el PPDU El Nixticuil en Zapopan, México. Con base en lo anterior, se realiza una comparación a través de redacción, imágenes y esquemas para identificar el proceso y los resultados en las urbanizaciones de ambos casos. Finalmente, se identifican los vacíos y áreas de oportunidad para la mejora de los procesos de urbanización en el municipio de Zapopan.

## 3. Análisis de la estructura de planeación para el desarrollo urbano

En este capítulo se revisará y comparará la estructura de los instrumentos de planeación de ambas ciudades, identificando los niveles de planeación necesarios para la regulación específica de la urbanización y edificación, así como el alcance, objetivos generales y específicos y la superficie de las áreas de aplicación de los instrumentos.

Lo anterior, en orden de dimensionar que elementos urbanísticos busca atender cada ciudad y el cómo se plantean estos objetivos en su planeación.

### 3.1. Sistema de planeación de Bogotá

#### Plan de Ordenamiento Territorial

La planeación vigente aplicable al POZN Lagos de Torca y PP El Otoño inician en el nivel municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial de (POT), instrumento que de acuerdo con el artículo 9 y 11 de la Ley 388 de 1997, se define como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Está integrado por un componente general, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y un componente rural, conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

#### Plan de Ordenamiento Zonal

Lagos de Torca como unidad de planeación fue concebida originalmente como parte de los planes zonales y planes de ordenamiento zonal previstos en el decreto 190 de 2004 que promulga el POT de Bogotá del 2004, en el cual se define al plan de ordenamiento zonas como instrumentos que “[...] definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial [...] Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal [...]”.<sup>4</sup>

En este punto es relevante resaltar que, desde la conceptualización del instrumento, se precisa el que, y quienes son sujetos de los efectos del plan y como conducir la implementación del instrumento, conceptos que fueron establecidos a través del decreto 088 del 2017 y las reformas posteriores a este que definen la norma del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Ciudad Lagos de Torca.

El POT 2022-2035 no prevé la figura de planes zonales, no obstante, el instrumento reconoce a Lagos de Torca como una Actuación Estratégica. El POT 2022-2035 además establece en el artículo 597 la transición de los planes zonales y de ordenamiento zonal, fijando para el caso de “Lagos de Torca” y sus planes parciales adoptados antes de la entrega en vigor del POT (el cual es el caso del Plan Parcial que forma parte del presente estudio) se sometan a las disposiciones acordadas en el decreto 088 del 2017.

#### Plan Parcial

De acuerdo con el decreto 855 de 2019 que da lugar al Plan Parcial No. 7 El Otoño, se define a los planes parciales como “[...] los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. [...]”.

<sup>4</sup> Artículo 48 del Decreto 190 de 2004.

De este instrumento, se considera relevante la función que se asigna a este instrumento, e congruencia a manera de instrumentar las disposiciones en materia de reparto de cargas y beneficios y actuaciones urbanísticas previstos desde el decreto de alcance nacional, la Ley 388 de 1997, y a que su vez, se establecieron en el POZN Lagos de Torca en su artículo 105.

Convirtiendo al plan parcial en un instrumento específico de regulación de la urbanización y edificación, pero también de procuración del reparto de cargas y beneficios.

### 3.2. Sistema de planeación de Zapopan

#### Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara

La planeación urbana de Zapopan inicia desde el nivel metropolitano a través del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (en adelante POTmet), instrumento cuyos alcances son los siguientes:

*“[...] la zonificación primaria y la estructura urbana de las áreas metropolitanas, así como la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico del centro de población metropolitano y de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que deberán adoptarse en los programas y planes municipales de desarrollo. [...]”*<sup>5</sup>

Durante el 2024 el POTmet fue actualizado, por lo tanto, Zapopan se encuentra en un periodo de actualización y armonización de sus instrumentos con la planeación de nivel metropolitano, armonización que consta de mantener una congruencia con la zonificación primaria metropolitana en la definición de áreas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables, así como con la estructura territorial de centralidades, localidades rurales y prospección de vialidades y sistemas de transporte. Además de las modificaciones reglamentarias para implementar los criterios de regulación territorial y acciones para el desarrollo territorial establecidos en el POTmet.

#### Programa Municipal de Desarrollo Urbano

En el siguiente nivel de planeación, Zapopan cuenta con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano (en adelante PMDU), instrumento cuyos alcances son los siguientes:

*“[...] documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, encaminadas a planear, ordenar y regular el territorio de cada municipio, mediante la determinación de los usos, destinos y reservas de áreas y predios, para la conservación, mejoramiento y crecimiento sustentable de los mismos.”*<sup>6</sup>. Lo anterior se realiza a través del contenido del instrumento, el cual comprende los programas, estrategias y proyectos de inversión y ejecución, el establecimiento de indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan, la implementación de infraestructura para espacios destinados a ciclovías y ciclopuertos, las bases para desarrollar zonas urbanas organizadas y compactas, las estrategias para estimular la redensificación en áreas consolidadas con problemas de despoblamiento, y la capacidad de resiliencia ante los desastres naturales y las medidas de prevención y mitigación del cambio climático, además, de establecer la zonificación primaria que considera la determinación general de áreas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables y la utilización general de usos de suelo (sin especificar modalidades de edificación, ni coeficientes de ocupación y utilización).

#### Plan Parcial de Desarrollo Urbano

En el último nivel de planeación urbana se encuentra el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, cuyos

---

<sup>5</sup> Artículo 102 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

<sup>6</sup> Artículos 94 y 97 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

alcances son los siguientes:

*“[...] son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población. [...]”*<sup>7</sup>. Lo anterior se realiza a través del contenido del instrumento, el cual comprende precisar la zonificación secundaria (comprende modalidades de edificación, densidades y coeficientes de ocupación y utilización), regular las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano, determinar los usos y destinos que se generen por efecto de las acciones urbanísticas, precisar las normas de utilización de los predios y fincas en su área de aplicación, regular en forma específica la urbanización y la edificación, en relación con las modalidades de acción urbanística y determinar las obligaciones a cargo de los titulares de predios y fincas, derivadas de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

Es así como, en equivalencia a Bogotá, el plan parcial es el instrumento a través del cual se regula en lo específico la implementación de lo planificado, no obstante, existen diferencias respecto a la escala y/o superficie que comprenden ambos instrumentos, aspecto relevante al momento de comparar los alcances que se establecen en los objetivos urbanísticos y en los mecanismos de implementación de lo planificado, aspectos que se revisarán en los capítulos siguientes.

### 3.3. Objetivos urbanísticos de los instrumentos de planeación

Una vez abordadas las definiciones y alcances de los instrumentos de planeación, en el presente capítulo se revisarán los objetivos urbanísticos particulares que promueven atenderse en el POZN Lagos de Torca, en el PP El Otoño y en el PPDU El Nixticuil, esto, con el fin de identificar las coincidencias y diferencias en el planteamiento y formulación de objetivos.

#### POZN Lagos de Torca y PP El Otoño

El POZN Lagos de Torca y los PP que le integran, tienen como objetivos generales<sup>8</sup> establecer la normativa urbanística que permitan cumplir los objetivos de la función pública del urbanismo, responder a la demanda de vivienda del Distrito y su área de influencia, proveer suelos aptos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria, promover la construcción de un hábitat sostenible a partir de una interrelación entre los valores ambientales y la ejecución de proyectos de vivienda e implementar un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, que permita redistribuir de manera eficiente entre la totalidad de los beneficiarios de las acciones y actuaciones urbanísticas que se desarrollen, los costos asociados a la financiación y construcción de la infraestructura urbana de soporte y la protección de los elementos ambientales, lo anterior se complementa con 32 objetivos particulares agrupados en seis temáticas, como se describe en la tabla siguiente.

**Tabla 2. Cantidad y tipo de objetivos particulares del POZN Lagos de Torca.**

Objetivos	Cantidad
Estructura Ecológica Principal	8
Sistema de Movilidad	6
Sistema de Equipamientos	4

<sup>7</sup> Artículos 120 y 121 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

<sup>8</sup> Artículo 7 del Decreto 088 de 2017.

Sistema de Espacio Público	4
Infraestructura de Servicios Públicos	4
Financiación y gestión	6

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 088 del 2017.

A partir de lo anterior, el PP El Otoño establece como parte de sus objetivos<sup>9</sup> articularse a los objetivos del POZN Lagos de Torca, complementando con cuatro objetivos específicos; 1. Generar un sistema que permita dar continuidad a la estructura ecológica en el área de influencia del Plan Parcial n.º 07 “El Otoño” a través de una red de parques lineales que generan cohesión ecológica en el sector central de Ciudad Lagos de Torca, 2. Integrar la red de malla vial arterial existente, Av. El Polo y Av. Paseo de Los Libertadores, a partir de la configuración de una malla vial local permeable entre tales avenidas, 3. Generar articulación urbana entre el sector norte y sur de la Avenida El Polo, mediante el sistema de parques y equipamientos, y 4. Brindar vitalidad a la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria, mediante la conformación de un corredor comercial en primeros pisos, de las edificaciones con frente al Parque Lineal n.º 1 “El Otoño”.

#### Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil

El PPDU El Nixticuil no particulariza objetivos generales para su área de aplicación, ya que retoma como objetivos generales aquellos establecidos en el Código Urbano para el Estado de Jalisco (en adelante CUEJ)<sup>10</sup>, los cuales corresponden a; 1. Precisar la zonificación de las áreas que integran y delimitan el centro de población, 2. Regular las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano, 3. Determinar los usos y destinos que se generen por efecto de las acciones urbanísticas, 4. Precisar las normas de utilización de los predios y fincas en su área de aplicación, 5. Regular en forma específica la urbanización y la edificación, en relación con las modalidades de acción urbanística, 6. Determinar las obligaciones a cargo de los titulares de predios y fincas, derivadas de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento; y 7. El establecimiento de indicadores a fin de dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del plan.

Lo anterior se complementa con 22 metas específicas agrupados en siete temáticas, como se describe en la tabla siguiente.

**Tabla 3. Cantidad y tipo de metas específicas del PPDU El Nixticuil.**

Objetivos	Cantidad
Planeación del Desarrollo Urbano	5
Suelo Urbano, Reservas Urbanas y Reservas Territoriales	2
Infraestructura	3

<sup>9</sup> Artículo 4 del Decreto 855 de 2019.

<sup>10</sup> Artículo 120 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Vialidad y Transporte	4
Equipamiento Urbano	2
Protección al Medio Ambiente y Riesgos Urbanos	2
Patrimonio Edificado y Conservación de la Imagen Urbana	4

Fuente: elaboración propia con base en el PPDU El Nixticuil 2023.

### Comparativa de objetivos

Ambos escenarios de planeación comparten propósitos relativos a crear y mejorar aspectos en materia de movilidad, medio ambiente, equipamientos, espacios públicos, y obtención de suelo para estos fines, no obstante, existen diferencias respecto al abordaje de la planeación de la densificación y vivienda social, ya que por una parte el POZN Lagos de Torca y el PP El Otoño establecen condiciones para que las actuaciones de urbanización ocurran en incremento a la densidad y con porcentajes de suelo para vivienda social y prioritaria. Por otro lado, el PPDU El Nixticuil incorpora normas generales aplicables a todos los planes del municipio, a partir de las cuales se establece que a nivel municipal existe un “*área urbana consolidada*” de la cual no forma parte el PPDU del presente estudio, por lo que de acuerdo con dichos objetivos está prohibida la densificación en el PPDU El Nixticuil, lo que a su vez, imposibilita la aplicación de la norma de control territorial que promueve la vivienda social en el municipio, la cual está fundamentada en incentivos para los promotores que tengan interés en desarrollar este tipo de vivienda en el “*área urbana consolidada*” municipal. Estas disposiciones, tienen como propósito revertir la dinámica de dispersión urbana y redirigir el crecimiento hacia las zonas consolidadas, al tiempo que se promueve “*en el distrito urbano primordialmente a la consolidación de usos no habitacionales, para las áreas de futuro crecimiento localizadas fuera del Área Urbana Consolidada, asegurando un manejo sustentable del ambiente y los ecosistemas productivos*”<sup>11</sup>. Este objetivo se refleja en que el 40% de la superficie para crecimiento urbano del PPDU El Nixticuil es compatible con usos habitacionales, predominantemente con una densidad habitacional media de lotes de 140 m<sup>2</sup> y con un valor promedio de vivienda de MXN 2,494,012<sup>12</sup>, lo que representa un valor tres veces mayor que la vivienda con mayor costo que se incentiva a través de la norma municipal de vivienda social (MXN 842,400). Lo anterior resulta en un escenario incierto para la procuración de la vivienda social en Zapopan, ya que en el PPDU El Nixticuil no existen incentivos ni condiciones urbanísticas para la construcción de vivienda social, mientras que en el resto del municipio esta se encuentra condicionada al interés de particulares a desarrollarla.

Por tanto, mientras que en Zapopan la vivienda social se planifica a través de incentivos (no obligatorios) y en un ámbito territorial “*urbano consolidado*”, la planeación de la vivienda social en Bogotá si se incorpora como parte de la actuación de urbanización, estableciendo condiciones de gestión y financiamiento para asegurar el suelo para este tipo de vivienda. En relación con lo anterior, una diferencia adicional entre ambos instrumentos es que la gestión y financiamiento forman parte de los objetivos de los instrumentos de planeación de Bogotá, situación que incluso se ve reflejada en como ambos instrumentos plantean, redactan sus objetivos, como puede apreciarse en las siguientes

<sup>11</sup> Plan Parcial Distrito Urbano 12 El Nixticuil

<sup>12</sup> Cifra estimada a partir de la información del Sector Inmobiliario de julio del 2024 del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco.



Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México

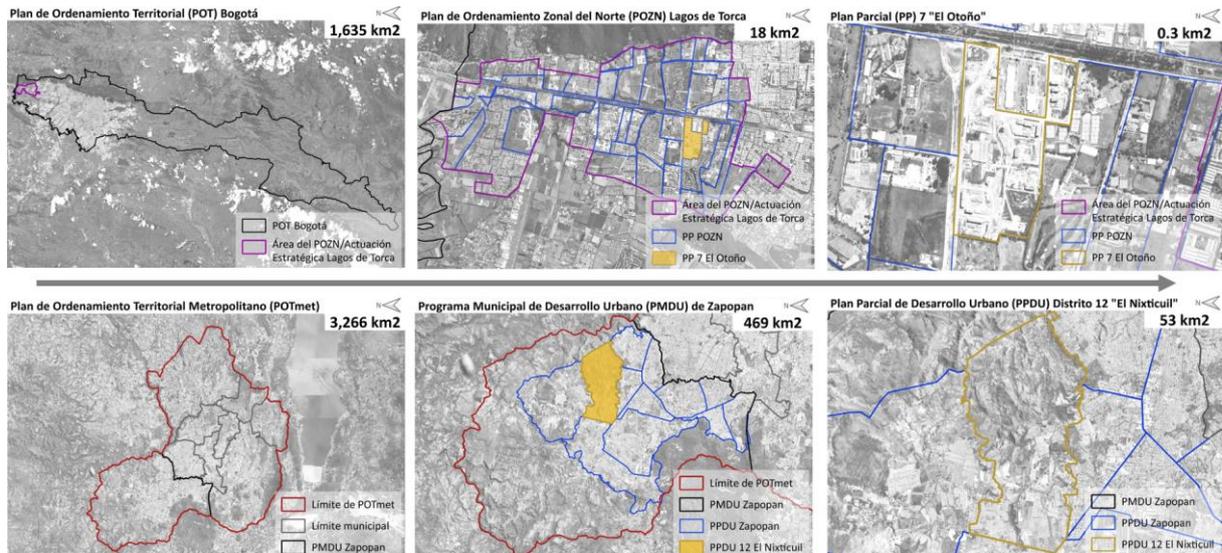


Figura 3. Esquema de comparación de escalas entre los instrumentos de planeación territorial aplicables en Bogotá, Colombia y de Zapopan, Jalisco. (Elaboración propia)

#### 4. Herramientas y mecanismos para implementar la planeación

Una vez revisada la estructura y alcances previstos en la planeación de ambos contextos, en el presente capítulo se revisarán las herramientas y mecanismos para implementar aquellos elementos previstos en la planeación aplicables a procesos de urbanización y/o expansión de asentamientos humanos, lo anterior, revisando las disposiciones que los mismos instrumentos establecen para este fin.

##### 4.1. Caso del POZN Lagos de Torca y PP El Otoño

###### Reparto equitativo de cargas y beneficios

El reparto equitativo de cargas y beneficios en los instrumentos de planeación se encuentra establecido en el artículo 36, 38 y 39 de la Ley 388 de 1997, a través de los cuales se precisa la aplicación del reparto en función del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas y garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Lo anterior a través de unidades de actuación<sup>14</sup>, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, estableciendo la posibilidad de que entidades municipales y distritales competentes creen entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, como es el caso del Fideicomiso Lagos de Torca.

De manera sustantiva, el reparto equitativo de cargas y beneficios tiene como núcleo el adelanto de suelo y recursos para la ejecución de las cargas urbanísticas que den viabilidad al desarrollo en su conjunto previsto en el POZN Lagos de Torca y en las particularidades de cada PP, en este sentido, el POZN establece los siguientes mecanismos y procedimientos para ese fin.

<sup>14</sup> Los ámbitos específicos donde se delimita la actuación urbanística (parcelación, urbanización y construcción de inmuebles).

## Cargas urbanísticas

El POZN Lagos de Torca establece dos tipos de cargas, generales y particulares:

- Generales. Escala POZN.
  - Gradualidad en su ejecución a través de agrupamientos en operaciones.
  - Su aportación voluntaria resulta en acceso a beneficios urbanísticos adicionales
  - El aseguramiento de la superficie para estas áreas habilita la licencia de urbanización del plan parcial en el que se localicen.
- Locales. Escala Plan Parcial.
  - A desarrollar de acuerdo con el proyecto urbanístico de cada plan parcial.
  - Se realizan en contraprestación a los beneficios urbanísticos básicos.



Figura 4. Cargas urbanísticas del POZN Lagos de Torca. (Elaboración propia con base en el Decreto 088 del 2017 y el sitio de internet Datos Abiertos Bogotá).

En relación con lo anterior, es importante resaltar la articulación que existe en esta materia entre ambos instrumentos para la viabilidad de lo planificado. Todos los predios incluidos en el polígono del POZN Lagos de Torca forman parte del esquema de reparto de cargas y beneficios para asegurar la financiación necesaria para la adquisición de suelos y ejecución de obras de carga general y local, así como la posterior entrega de estas para acceder a los beneficios urbanísticos relativos a tales cargas.

Como parte de la definición de las cargas generales, el POZN Lagos de Torca establece que la ejecución de estas deberá ocurrir de manera gradual en cinco operaciones.

La ejecución de las obras asociadas a la operación 1 pueden ser distribuidas en unidades funcionales, mientras que el inicio de la construcción de las cargas requeridas para el desarrollo de los planes parciales está vinculada a una certificación de “*punto de equilibrio*” de parte de la fiduciaria, que comprende el aseguramiento de las fuentes de financiamiento o los recursos para la ejecución de las obras. A partir de lo anterior, se procura la obtención y ejecución de cargas generales.

Por otra parte, las cargas locales comprenden el suelo y obras para la malla vial intermedia y local vehicular y peatonal, el suelo destinado a las cesiones para zonas verdes, parques lineales locales y parques, el suelo requerido para equipamientos colectivos producto de las cesiones públicas obligatorias, la construcción de redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos y la destinación del suelo útil destinado de manera obligatoria para VIS y VIP.

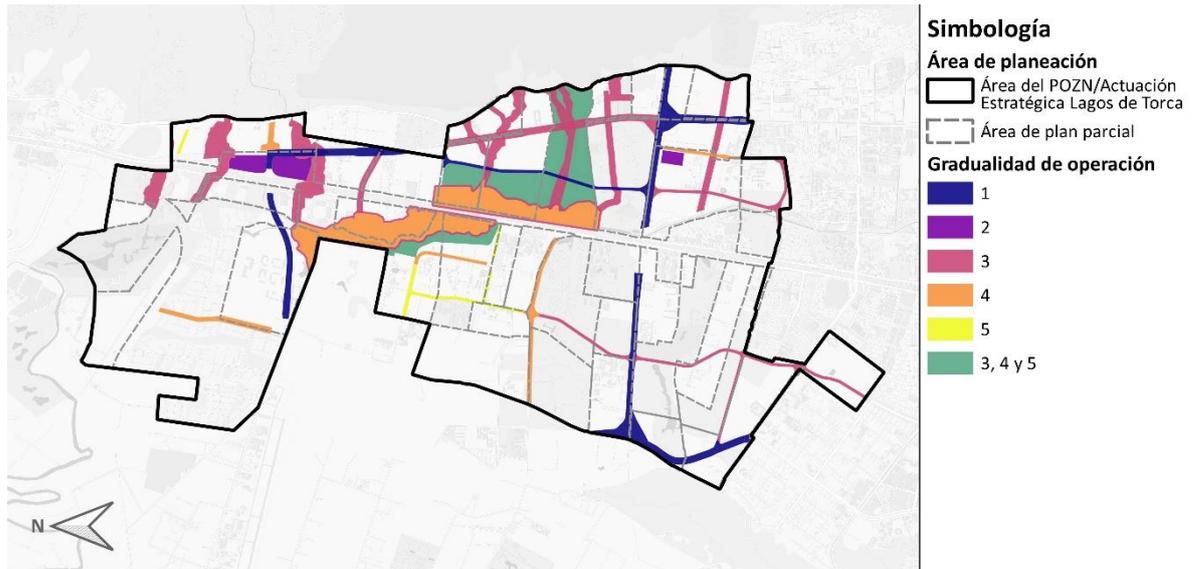


Figura 5. Gradualidad de la operación de cargas urbanísticas establecidas en el POZN Lagos de Torca. (Elaboración propia con base en el Decreto 088 del 2017 y la Plataforma Distrital de Datos Abiertos de Bogotá.)

### Beneficios urbanísticos

Además de las cargas locales que se deben asumir de manera obligatoria en los desarrollos por urbanización y/o reurbanización efectuados en el ámbito del POZN Lagos de Torca para el acceso a los derechos básicos de desarrollo, los propietarios de suelos y/o terceros aportantes podrán aportar voluntariamente suelo y/o dinero para la ejecución de cargas generales, y recibir como contraprestación aprovechamientos urbanísticos adicionales. El acceso a estos derechos adicionales se realiza a través de Unidades Representativas de Aporte (en adelante, URA), la cual es la unidad de medida en que se representan los derechos fiduciarios que confieren los aportes en dinero y/o en inmuebles efectuados por los Fideicomitentes al Fideicomiso Lagos de Torca.

Tabla 4. Equivalencia de Unidades Representativas de Aporte.

Número de Metros cuadrados de Suelo de Carga General a Aportar	Unidades Representativas de Aporte
Por cada metro (1,0) cuadrado de suelo de malla vial arterial e intermedia, infraestructura del sistema de transporte, infraestructura del equipamiento metropolitano de salud, suelo de Parque Metropolitano Guaymaral	1
Por cada dos (2,0) metros cuadrados de suelo de zona de manejo y preservación ambiental	2

Elaboración propia con base en el Decreto 088 del 2017.

Además de lo anterior, se incentiva la pronta entrega de suelo y aportaciones de recursos de dinero reduciendo el porcentaje en el número de metros cuadrados de cada URA en periodos comprendidos

a partir de los tres primeros meses de la conformación del fideicomiso y al cumplimiento de metas de obtención de URA en el fideicomiso.

Lo anterior promueve una dinámica en la que los aportantes que no tengan interés en desarrollar inserten sus inmuebles a la actuación y obtengan URA por ello, URA que llegado el momento pueden ser adquiridas por quienes requieran beneficios urbanísticos adicionales, en consideración a las equivalencias de la tabla siguiente, aplicable en usos de vivienda, comercio y servicios.

**Tabla 5. Potencial de incremento de edificabilidad a obtener mediante URA.**

Rango de Índice de Construcción sobre ANU sobre el que se aplican las unidades	Unidades Representativas de Aporte	de	Metros cuadrados de edificabilidad adicional para Vivienda, Comercio y Servicios
Rango 1: Entre 0,20 y 1,19 inclusive		1	0.67
Rango 2: Entre 1,20 y 1,59 inclusive		1	1
Rango 3: A partir de 1,60		1	5

Elaboración propia con base en el Decreto 088 del 2017.

### Fideicomiso Lagos de Torca

El sistema de reparto de cargas y beneficios se implementa a través del Fideicomiso Lagos de Torca, cuya finalidad es que a través de este *“una o varias personas, naturales o jurídicas de derecho privado, en coordinación con entidades públicas de acuerdo con sus competencias, planifiquen, desarrollen, ejecuten y entreguen las obras correspondientes a cargas generales de Ciudad Lagos de Torca, de acuerdo con la priorización establecida para el efecto en el artículo 169 “Implementación de las obras de Carga General” del presente decreto”, para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados de las decisiones que se adoptan en el marco de Ciudad Lagos de Torca, así como garantizar la asignación de los beneficios adicionales sujetos al pago o a la asunción voluntaria de cargas urbanísticas y todas aquellas finalidades directamente relacionadas con la principal.”*<sup>15</sup>

#### Instrumentos de gestión y financiación

De manera alterna al sistema de reparto de cargas y beneficios, el POZN Lagos de Torca establece diversos instrumentos para la gestión y financiación para la ejecución de las cargas generales a implementar por parte de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., el Instituto de Desarrollo Urbano, Transmilenio S.A. y la Empresa de Acueducto de Bogotá.

1. Alternativas para la financiación
  - a) Expropiación
  - b) Derecho de preferencia.
2. Es de interés resaltar que indistintamente del uso de la expropiación o el derecho de preferencia el POZN establece que este ocurra tomando en cuenta la reglamentación urbanística vigente, y no incorporar expectativas en los precios de los inmuebles evaluados.
3. Declaratoria de utilidad pública e instrumentos de gestión de suelo

<sup>15</sup> Artículo 179 del Decreto 088 de 2017.

4. Se incorpora a manera de ratificación la facultad que tiene el estado para la adquisición de los derechos de propiedad para ejecutar las obras de carga general de Ciudad Lagos de Torca.
5. Participación en plusvalía

### 5.1. Caso del PPDU Distrito 12 El Nixticuil

#### Distribución equitativa de cargas y beneficios

De acuerdo con el CUEJ, el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante, entre algunos otros elementos, distribuyendo, en forma equitativa, las cargas y beneficios que genera el proceso de desarrollo urbano. A partir de lo anterior, se confiere como objetivo al PMDU “*distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano de los centros de población*”<sup>16</sup>. El PMDU implementa esto a través del apartado de programa de acciones, línea estratégica 6: Gestión y promoción urbana, Objetivo 6.4: Repartir en forma equitativa las cargas y beneficios del desarrollo urbano, estableciendo dos instrumentos para el cumplimiento de ese objetivo:

1. Incentivar el aprovechamiento del CUS-MAX: se refiere al Coeficiente de Utilización del Suelo Máximo Optativo, aplicable en predios ubicados en áreas con potencial de desarrollo y predios con norma de vialidad con potencial de desarrollo (inexistentes en el PPDU del distrito urbano 12). Los recursos provenientes de esta herramienta se canalizan a obras de mejoramiento urbano, 50% en el área del proyecto donde se realiza la compra del coeficiente y 50% en áreas de escasos recursos. El PPDU El Nixticuil no cuenta con zonas CUS-MAX, no obstante, cabe la posibilidad de que algunas de las zonas más deterioradas del distrito sean susceptibles de recibir el financiamiento captado en las zonas de donde se aplique el cobro de CUS-MAX (no forma parte de la estrategia territorial las zonas susceptibles o prioritarias de implementación de ese cobro en la modalidad de “áreas de escasos recursos”).
2. Incentivar la Transferencia de Derechos de Desarrollo: de acuerdo con el artículo 168 del CUEJ, este es un mecanismo aplicable cuando “los derechos de desarrollo de un predio ubicado en áreas establecidas como generadoras de derechos de desarrollo en los planes municipales, se ven restringidos a causa de situaciones de carácter ambiental o cultural, al ser éstas de interés social, éstos podrán ser transferibles a terceros. En estos casos, los Ayuntamientos podrán crear un fideicomiso que cumpla con criterios de transparencia.”<sup>17</sup>. En el PPDU El Nixticuil se instrumentaliza a través de la Norma General 21. Transferencia de Derechos de Desarrollo, que parte de la identificación de áreas generadoras y receptoras, así como el procedimiento para implementar la transferencia. El PPDU El Nixticuil establece 1,703 ha. con la clasificación de Áreas Generadoras de Transferencia de Derechos de Desarrollo, no obstante, no existe evidencia de la implementación de este mecanismo, lo anterior en parte debido a la presión de actores económicos y sociales, procesos complejos de consulta pública y la incidencia del Tribunal Administrativo (SEDATU y BID, 2022).

Con base en lo antes expuesto, se identifica que en el PPDU El Nixticuil no existen condiciones para que se implementen los instrumentos establecidos para la distribución equitativa de cargas y beneficios, ya sea por criterios de planeación que excluyen a este distrito, o, por la falta de implementación del instrumento de transferencia de derechos de desarrollo.

<sup>16</sup> Artículo 96 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

<sup>17</sup> Artículo 168 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

## Cargas urbanísticas

Las cargas urbanísticas se delimitan en la estrategia territorial de clasificación de áreas y utilización de suelo, no obstante, la descripción de las cargas urbanísticas no forma parte de la redacción de la estrategia del PPDU El Nixticuil en lo referente a los instrumentos de gestión o financiamiento para la obtención del suelo y edificación de estas.

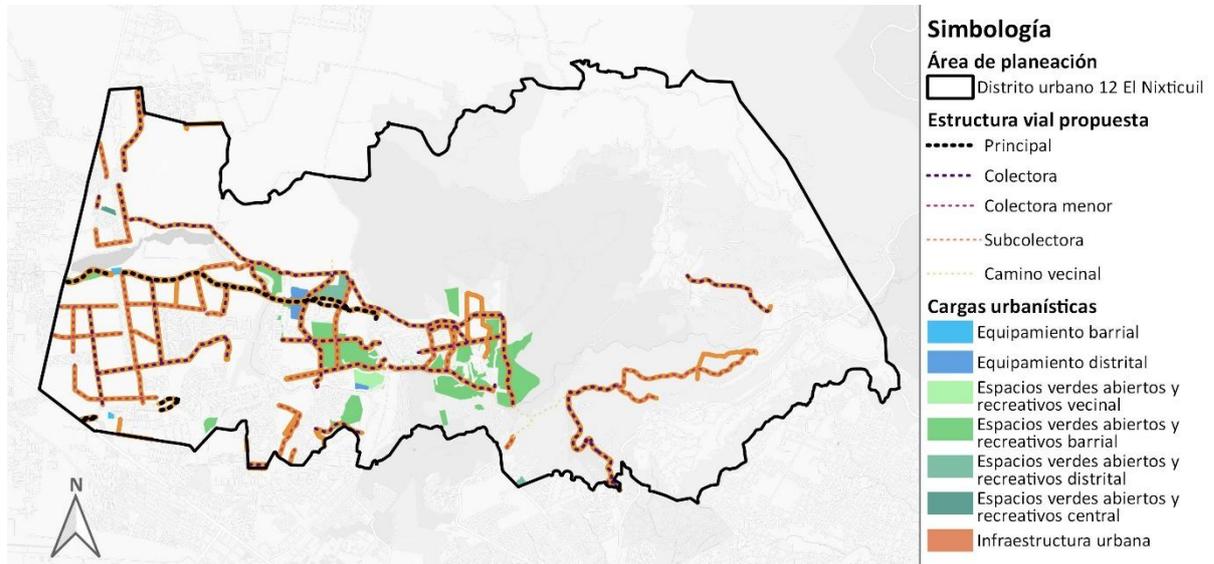


Figura 6. Cargas urbanísticas del PPDU El Nixticuil. (Elaboración propia con base en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil)

No se establece una relación de valorización y efectos de plusvalía asociados a las cargas, así como tampoco se establece una programación específica para la construcción de las cargas, ya que estas, por lo general, se ejecutan conforme a las acciones urbanísticas que se desarrollen en los plazos programados para las reservas urbanas, que, de acuerdo con lo establecido en el PPDU El Nixticuil, son los siguientes:

- Corto plazo: *“cuentan con las obras de infraestructura básica o con la posibilidad de realizarlas en los términos de los Artículos 213 y 214 del CUEJ, por lo que es factible autorizarlas y urbanizarlas de manera inmediata conforme a los procedimientos y modalidades que se establecen en el Título Noveno del Código Urbano para el Estado de Jalisco.”* (de la acción urbanística). Aquellas de control especial refiere a reservas que requieren un tratamiento especial debido a condiciones ambientales presentes en su superficie.
- Mediano plazo: *“son potencialmente urbanizables pero que no es posible desarrollarlas, en virtud de que no es factible que las autoridades correspondientes proporcionen los servicios de infraestructura básica de abasto y desecho, de manera inmediata. No es posible realizarlas en tanto no se presenten estudios y dictámenes de factibilidades en infraestructura de agua potable, drenaje, energía eléctrica, expedidos por parte de la autoridad municipal competente, o bien por los organismos operadores con el visto bueno de la autoridad municipal, así como estudios de impacto urbano y ambiental validados por el municipio. De contar con estudios y dictámenes, se considerarán como de Reserva Urbana a Corto Plazo.”*

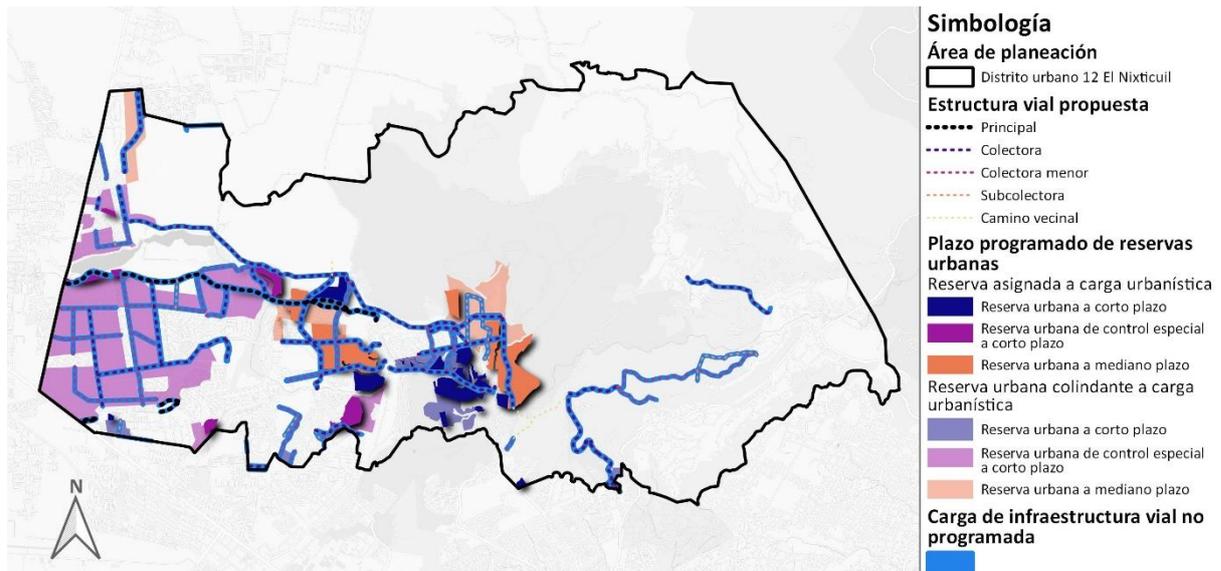


Figura 7. Programación de plazos para la utilización de reservas urbanas y la superficie asignada como cargas urbanísticas. (Elaboración propia con base en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.)

El proceso de programar plazos para la utilización de reservas urbanas (y las cargas urbanísticas asociadas a ellas) es una práctica que se ha promovido desde el año 2001 en el Estado de Jalisco, no obstante, esta figura pierde coercitividad en procurar procesos continuos de crecimiento urbano, debido al hecho de que el mismo mecanismo establece la posibilidad de promover de parte de personas interesadas el cambio de programación a través de estudios.

### Beneficios urbanísticos

Al encontrarse fuera de las áreas de actuación con potencial de desarrollo, en el PPDU El Nixticuil sólo aplican los coeficientes de ocupación de suelo (C.O.S.) y coeficientes de utilización de suelo (C.U.S.) básicos y optativos a zonas mixtas que involucren en su proyecto vivienda. En lo que refiere a procesos de urbanización, el uso de estos coeficientes se encuentran condicionados a la obtención de una licencia de urbanización, cuyo trámite implica la elaboración de estudios, obtención de viabilidades para la prestación de los servicios, y la señalización de las áreas de cesión que requerirán las cargas urbanísticas en la nueva urbanización, sin que esto incluya la cesión per se del suelo que será público, ya que esto es algo que ocurre al final del proceso de urbanización.

Tabla 6. Índice de ocupación y utilización del suelo aplicables al PPDU El Nixticuil.

Uso de suelo	C.O.S.	C.U.S.
Turístico hotelero	0.6 – 0.8	1.2 - 2.4
Mixtas Vecinales de Densidad Mínima	0.4	0.8
Mixtas Vecinales de Densidad Baja	0.6	1.2
Mixtas Vecinales de Densidad Media	0.7	1.4
Mixtas Vecinales de Densidad Alta	0.8	1.6
Zonas Mixtas	0.8	2.4 - 2.8

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.

## Instrumentos

El apartado estratégico del PPDU El Nixticuil que aborda los instrumentos y mecanismos de ejecución de lo planificado reconoce desde su introducción que una de las causas a la falta de implementación de la planificación se debe a que *“los instrumentos para implementarlos no existen o fallan. Estos fallan porque no son los adecuados o porque no se desarrollan como lo contempla el plan. Debe quedar claro que, si bien en este capítulo se definen y especifican los instrumentos del plan, estos tienen que desarrollarse y ponerse en marcha. Tal como pasa con otras partes de un plan, ya sea la estrategia o las acciones, no basta con que el programa o plan los contemple, si los instrumentos no se desarrollan y utilizan, el plan corre el riesgo de no cumplirse.”*<sup>18</sup>. En relación con lo anterior, el PPDU El Nixticuil establece 18 instrumentos, de los cuales, se identifica que la mayoría de estos son descriptivos sobre procesos instaurados en la legislación urbanística y fiscal local y la necesidad de actualizar instrumentos existentes, otros refieren a la necesidad de desarrollar mecanismos e incluso instancias para el funcionamiento del PPDU.

De manera particular, a continuación, se describen los instrumentos previstos en el apartado de implementación del PPDU El Nixticuil.

- Instrumentación Jurídica: redacción descriptiva sobre la norma que fundamenta el PPDU.
- Instrumentos de Planeación: se establece que el instrumento se instrumenta a través de su propia estrategia territorial.
- Instrumentos de Política Fiscal: se establece la necesidad de actualizar valores catastrales y actualizar mecanismos que incentiven la ocupación de predios baldíos.
- Sistema de Financiamiento del Desarrollo Urbano: se establece el propósito de conformar un sistema de financiamiento del desarrollo urbano, mediante la revisión, evaluación y replanteamiento de una amplia cartera de fuentes de financiamiento, existentes y nuevas. Se redacta de manera descriptiva una fuente de financiamiento internacional, tres federales y tres estatales (del Estado de Jalisco), las cuales en lo general se refiere a aportaciones de parte de esas instancias y niveles de gobierno. En lo que refiere al financiamiento municipal, se describen la contribución por mejoras<sup>19</sup>, transferencia de derechos de desarrollo<sup>20</sup>, impuesto por plusvalía, el cual se establece como un impuesto con potencial de ser promovido ante la Legislatura del Estado de Jalisco, se complementa previendo que el impuesto estará vigente en tanto se recaudan los ingresos indispensables para cubrir el costo de la obra, así como la necesidad de socializar este tipo de impuesto debido a que tiene *“probabilidades de rechazo social por el concepto manejado”*.
- También se describe el mecanismo de esquemas de participación para la densificación con cargo a particulares. Posteriormente se describen las asociaciones público-privadas, programas presupuestarios municipales, catastro multifinanciado, el cobro por Coeficiente de Utilización del Suelo Máximo Optativo (C.U.S.MAX.)<sup>21</sup> e impuesto predial, el cual no se describe, pero se establece las adecuaciones de banquetas y arborizaciones como prioridades

<sup>18</sup> Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.

<sup>19</sup> Este mecanismo cuenta con una regulación en la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan y en la Norma General 20. Contribución por Mejoras para Obra Pública y/o Proyectos de Infraestructura y Equipamiento Urbano Mediante el Proceso de Concertación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.

<sup>20</sup> Mecanismo regulado conforme la Norma General 21. Transferencia de Derechos de Desarrollo del Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.

<sup>21</sup> Mecanismo regulado conforme la Norma General 19. Recaudación por Coeficiente de Utilización del Suelo del Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito 12 El Nixticuil.

para su uso, además de referir que el valor predial “*deberán estar cercanos al 95% a los valores de mercado*”<sup>22</sup>.

- Gestión del suelo y promoción del desarrollo urbano y la vivienda: se establece el propósito de constituir una Agencia de Desarrollo dedicada a la constitución de reservas territoriales, promoción de vivienda intraurbana, desarrollo de conjuntos de vivienda popular (lotes y servicios, pies de casa, autoconstrucción) y el mejoramiento urbano de zonas deprimidas.
- Áreas verdes: se establece el propósito de constituir un organismo dedicado a la promoción y desarrollo de áreas y corredores verdes en: predios de propiedad pública, sitios urbanos de valor natural, cauces y vialidades, derechos de vía, zonas federales y vialidades principales y colectoras.
- Participación ciudadana y comunicación: se lista el mejoramiento de los sistemas de participación ciudadana, creación de una página de internet interactiva para aspectos relativos a la planeación y desarrollo urbano y acuerdos.
- Coordinación: se establece el propósito del fortalecimiento y mejoramiento de la coordinación entre dependencias de gobierno.
- Inspección y vigilancia integral del territorio: se establece el propósito de la atención al sistema de inspección y vigilancia para fortalecer sus equipos técnico-administrativos y reformar sus procedimientos, con el fin de asegurar el cumplimiento de planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Seguimiento y evaluación: se establece el propósito de implementar el sistema de seguimiento y evaluación que forma parte del PPDU, la participación ciudadana a través del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y la participación de los órganos de gobierno con injerencia dentro del desarrollo urbano.
- Derechos Humanos y Empresas: se establece que “las empresas deberán respetar los Derechos Humanos de conformidad con los Principios Rectores sobre las empresas y Derechos Humanos elaborados por la ONU”. Este punto fue incorporado para la atención a la Recomendación 23/2022, emitida por la Dirección de la Unidad de Saneamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ). No obstante, dicha recomendación refiere que se establezcan lineamientos, por lo que existe margen de discusión sobre si la forma en que se incorporó la recomendación en el PPDU es la más efectiva para el cumplimiento de esta recomendación.
- De la Defensa de los Particulares: se establecen los supuestos de aplicación del PPDU ante un escenario de declaración de nulidad del acto traslativo de dominio.
- De los Recursos: describe los supuestos aplicables ante las resoluciones que se dicten en la aplicación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano y los actos u omisiones de las autoridades responsables.

Esta situación resulta en un escenario adverso para la implementación de lo planificado, ya que la mayoría de los mecanismos de implementación de lo planifica se encuentran condicionados a la creación de estos, al no quedar plenamente definida su operación en el PPDU.

#### Área de cesión para destinos

Las áreas de cesión para destinos corresponden a la superficie que se cede al municipio como parte del proceso de urbanización en apego a las cargas urbanísticas establecidas en el PPDU El Nixticuil, pese a su relevancia, estas no se incluyen como parte de la instrumentación para conseguir los objetivos de la planeación descritos en el capítulo anterior, no obstante, este requerimiento forma

<sup>22</sup> No es facultad del Plan Parcial de Desarrollo Urbano establecer el valor predial, el proceso de avalúo del mismo se realiza conforme la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco (LCMEJ).

parte intrínseca de los procesos de urbanización, ya que es a través de esta figura que se obtiene suelo público. De acuerdo con el CUEJ, las áreas de cesión se clasifican en:

- Cesiones para equipamiento: corresponde a espacios de uso público, necesarios para el desarrollo de la comunidad, por lo que todo propietario o promotor, que realice cualquier acción urbanística, cede a título gratuito al municipio, al término de la acción urbanística, la superficie correspondiente, y
- Cesiones para vialidad: corresponde a las vías públicas que resultan al término de toda acción urbanística, por lo que todo propietario o promotor cuando concluya dicha acción cede a título gratuito al municipio.

Existen diferencias en el porcentaje de áreas de cesión de acuerdo con los distintos tipos de zonas, siendo las de tipo habitacional las que deben realizar una mayor aportación, que van del 16% al 24%, para zonas comerciales y de servicios 13%, zonas turísticas 11%, zonas industriales 8% y zonas de granjas, huertos y campestres 6%.

El requerimiento de áreas de cesión es aplicable en áreas expansión urbana conforme los porcentajes antes descritos. Las obras mínimas de urbanización que deben tener las áreas de cesión son las siguientes: redes de agua potable, agua residual y sistema de manejo de agua pluvial. Red de electrificación, telecomunicaciones y alumbrado público; así también, los elementos de vialidad como calles, banquetas, andadores, estacionamientos e instrumentos de control vial, tales como, balizamiento, señalética, semaforización, jardinería, y mobiliario urbano necesario.

La precisión y cantidad a integrar esta superficie se define en el proyecto definitivo de urbanización, a partir del cual se emite la licencia de urbanización por parte del municipio. Una vez que concluye el proceso de urbanización, se comienza el proceso de entrega formal de las áreas de cesión al ayuntamiento para que estas sean en efecto, públicas. En este sentido, existe una diferencia fundamental respecto al caso de Bogotá, ya que con base en el procedimiento aplicable al PPDU El Nixticuil la garantía del fin público del suelo cedido como carga es algo que se garantiza después del aprovechamiento urbanístico. Una aproximación esquemática sobre el proceso de ambos casos de estudio se abordará en el capítulo siguiente.

## 6. Comparación de los mecanismos de gestión y financiamiento para implementar la planeación

Una vez abordados los procedimientos que conducen la implementación de la planeación de las dos ciudades, en el presente capítulo se comparan los componentes principales de los procedimientos aplicables en la urbanización a través de esquemas de cadenas de implementación, concluyendo en escenarios que han resultado de los mismos.

Siguiendo el orden utilizado a lo largo del documento, en un primer momento se aborda la cadena de implementación para la urbanización conforme la normativa del decreto 088 de 2017 y sus actualizaciones.

**Planeación – Definición de nuevas áreas de ciudad y los componentes urbanos necesarios.**

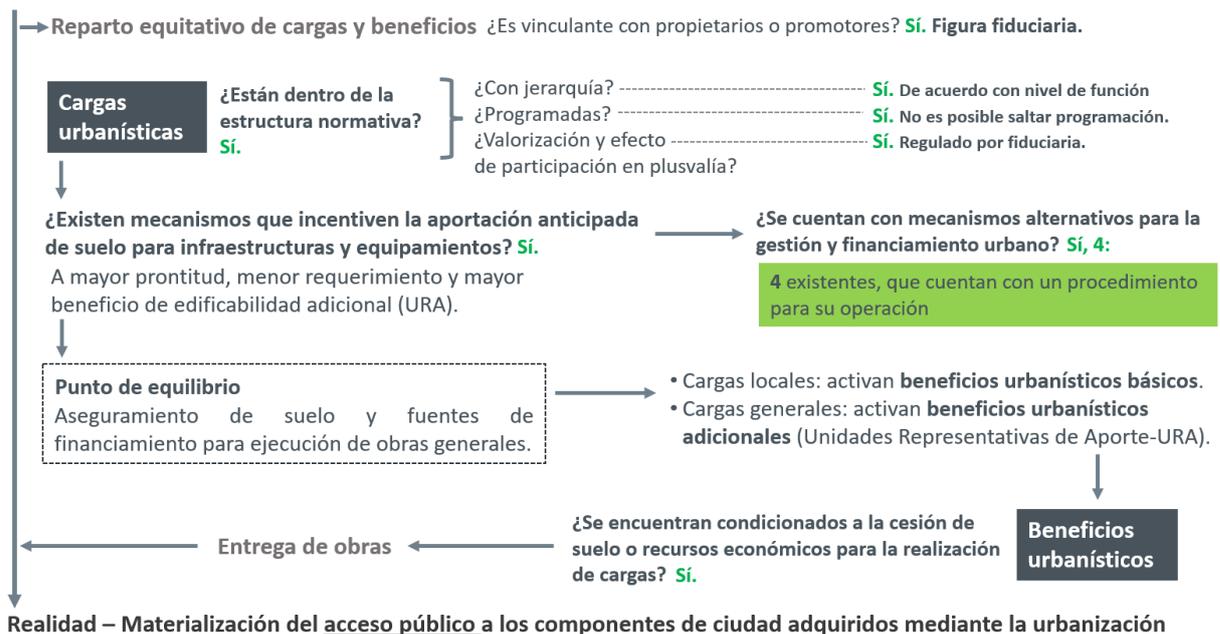


Figura 8. Cadena de implementación para la urbanización a través de la norma del decreto 088 de 2017 y sus actualizaciones. (Elaboración propia.)

A partir de lo anterior, es posible apreciar una estructura centrada en la operatividad de la distribución equitativa de cargas y beneficios, a través de considerar aspectos funcionales, programáticos y de los costos de cargas y su efecto en la plusvalía que estas generaran. Y de como estos aspectos regulados por la entidad fiduciaria pueden ser aplicados para la regulación de los beneficios urbanísticos, generando condiciones para la aportación anticipada de suelo y recursos.

Lo que a su vez coadyuva en la implementación de lo planificado, tomando como referencia la obtención del suelo para el Parque metropolitano Guaymaral, cuyos aportes de suelo fueron obtenidos a través del esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios, anticipando la función social y ambiental que tendrá este espacio previsto desde la planeación, y como al mismo tiempo el cumplimiento de este objetivo brindo alternativas hacia propietarios e inversionistas para acceder a una mayor edificabilidad.

Por otra parte, en el siguiente esquema es posible apreciar la cadena de implementación para la urbanización conforme las disposiciones del PPDU El Nixticuil y del CUEJ, aspecto que desde la referencia al Código, refiere la naturaleza del proceso, el cual a diferencia del caso de Bogotá, se identifica que el PPDU El Nixticuil no establece en su totalidad la normativa que rija los procesos de urbanización, sino que hay aspectos que deben ser consultados en el Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México

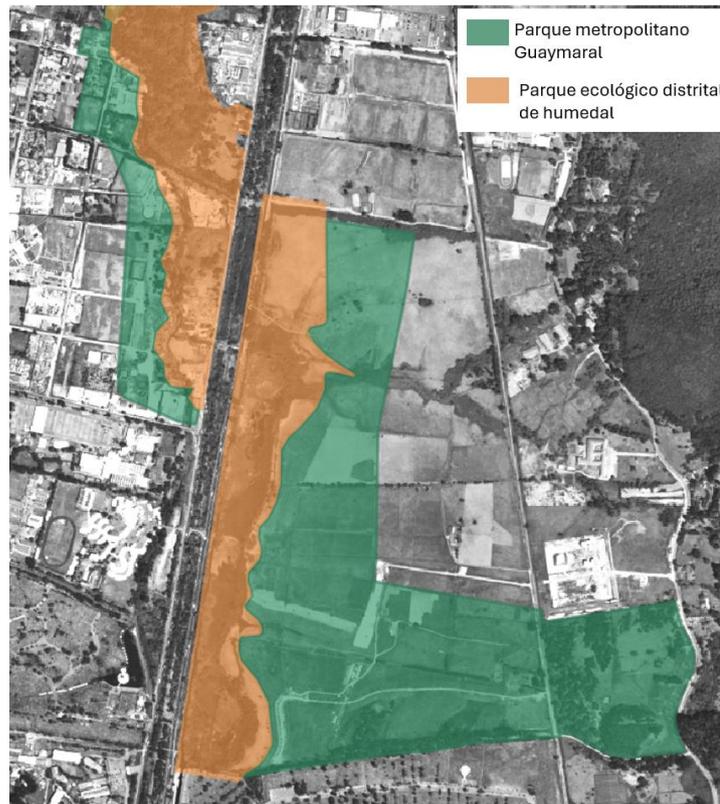


Figura 9. Parque metropolitano de Guaymaral. (Elaboración propia propia con base en el Decreto 088 del 2017 y el sitio de internet Datos Abiertos Bogotá).

Planeación – Definición de nuevas áreas de ciudad y los componentes urbanos necesarios.

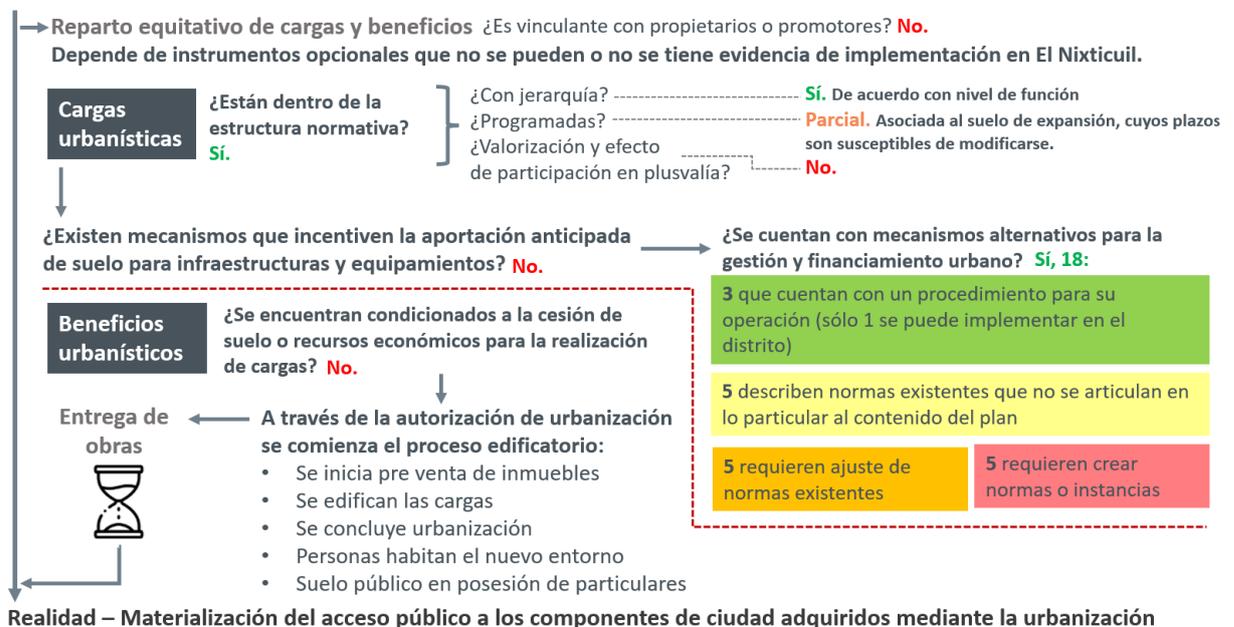


Figura 10. Cadena de implementación para la urbanización a través de la norma del decreto 088 de 2017 y sus actualizaciones. (Elaboración propia.)

A partir de lo anterior, es posible apreciar una instrumentación con menores precisiones y consideraciones subyacentes para lograr un reparto equitativo de cargas y beneficios. Predominando

Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México

la falta y parcialidad de elementos, como el considerar la valorización de cargas y su efecto en la plusvalía y de establecer instrumentos de gestión que la misma planeación inhabilita que sean implementados en este distrito, y otros que tienen una dependencia de modificación y creación de normativa e incluso instancias, de las cuales al momento de la redacción de este documento no se encontró evidencia de su creación. Lo cual hace cuestionar el propósito que tiene este tipo de disposiciones en un instrumento cuya naturaleza es la regulación específica de la urbanización y edificación.

En complemento a lo anterior, se identifica como un factor diferenciador clave la temporalidad en la que se aborda la relación entre las cargas y los beneficios urbanísticos, donde, en el caso del PPDU El Nixticuil, las cargas urbanísticas suceden posterior al acceso al beneficio urbanístico, proceso en el cual se encuentra justificación como una medida de financiar las mismas cargas (a través de los ingresos de pre venta de inmuebles), pero que tiene efectos profundos sobre el resultado que se obtiene de esta manera de regular la urbanización (en parte derivada de la relación y temporalidad que existe entre la carga y el beneficio urbanístico), ya que resta certidumbre sobre el eventual fin y uso público que tuvo en primer lugar haber fijado esas cargas urbanísticas desde la planeación, como es el caso del caso expuesto en la figura 11, donde, a través del proceso de urbanización, la ciudad en su conjunto a través de la regulación urbanística obtuvo un parque, pero que, en realidad, este se encuentra aún en posesión de particulares, restringiendo su uso a personas que no residen en el conjunto habitacional donde se encuentra el espacio verde.



Figura 11. Vista exterior de parque de acceso restringido en el fraccionamiento “Capital Norte” (Elaboración propia.)

A partir de los puntos antes expuesto, se aprecia la distinta naturaleza de ambos instrumentos, si bien en ambos casos se regula en lo específico la urbanización y edificación a través de coeficientes, comienzan a distanciarse en los alcances que estos tienen para normar el procedimiento de urbanización en su conjunto, donde el POZN Lagos de Torca y PP El Otoño contemplan una normativa más operativa, fijada desde el mismo instrumento, a una naturaleza de un orden más orientativa en el caso el PPDU El Nixticuil. Estos elementos sientan el preámbulo para las reflexiones a desarrollar a manera de conclusión en el capítulo siguiente.

## 7. Conclusiones

Expuestas las líneas conceptuales que sustentan este trabajo, se procede a compilar las conclusiones de los apartados precedentes, respecto al sistema de planeación, objetivos urbanísticos y las herramientas y mecanismos para la implementación de la planeación.

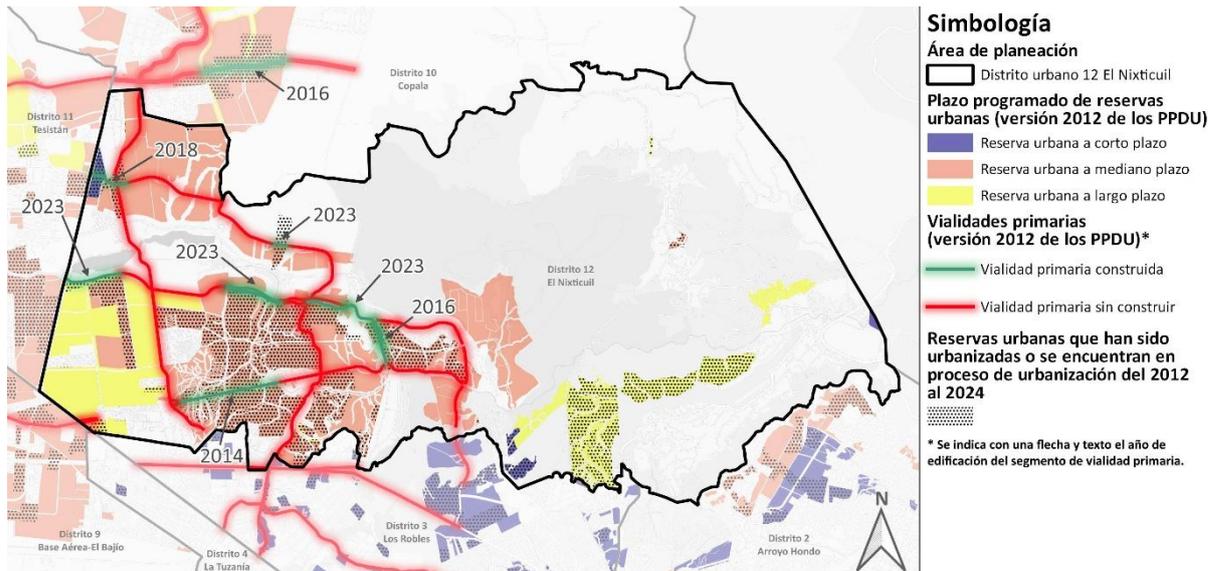
*Primera.* Se resalta la relevancia que tiene la articulación y desdoblamiento efectivo entre instrumentos, escala, tipo de aprovechamientos y vías de implementación. Lo anterior parte de como el caso de Colombia procura el anclaje efectivo y programático de las disposiciones de una ley nacional como es el caso de la Ley 388 de 1997 de Colombia en los instrumentos de planeación, donde cada instrumento del sistema de planeación conforme a su escala, se articula y precisa los procedimientos que den cumplimiento a una disposición emanada desde la legislación antes referida, como es el caso del Plan Parcial El Otoño, instrumento de regulación de la urbanización y edificación, pero también de la procuración de la distribución de cargas y beneficios. Las escalas y disposiciones implementadas en el POZN y PP de Bogotá facilitan la operatividad de la distribución de cargas y beneficios, a través de la función que se le da a la jerarquía de cargas urbanísticas, asociando a nivel POZN las cargas generales y su programación, y a nivel PP las cargas locales, y como en cada de estas escalas se establecen los procedimientos para la distribución de cargas y beneficios.

En contraste a lo anterior, el PPDU El Nixticuil es cerca de tres veces más grande que el POZN Lagos de Torca y 170 veces más grande que el PP El Otoño, en un escenario donde de manera enunciativa y empírica, no son operables los instrumentos de distribución de cargas y beneficios previstos en la norma municipal. Donde además la programación de cargas urbanísticas ligadas a la superficie de expansión es susceptible de modificarse, y como la jerarquía de las cargas es indistinta en su procuración, cargas equiparables a la jerarquía general y local del POZN Lagos de Torca se procuran por igual ante el esquema hegemónico de implementación de lo planificado en el PPDU El Nixticuil, mismo que es totalmente dependiente a la promoción privada, como se muestra en la tabla 1. Teniendo como algunos de los efectos (además del caso descrito en el capítulo previo sobre espacio público) cargas generales fragmentadas y parcializadas en distintos conjuntos habitacionales, separadas por el suelo de expansión que no ha tenido promoción privada o por comunidades rurales o de origen informal que no son integradas en el proceso de implementación del PPDU. Una aproximación práctica a este escenario es posible a través de la revisión del avance de edificación de cargas generales de infraestructura vial que fueron establecidas en la versión anterior del PPDU El Nixticuil, cuyo periodo de implementación fue del 2012 al 2024.

Lo anterior resulta en que el polígono de implementación del PPDU El Nixticuil sea un área de 53 km<sup>2</sup> donde no hay una procuración activa de distribución cargas y beneficios, en una secuencia ordenada y que coadyuve en la integración funcional de las nuevas urbanizaciones con el resto de la ciudad.

En este sentido, un aspecto por mejorar en la planeación es el de considerar la utilidad que tienen los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUCP), previstos en el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano, como una escala de planeación intermedia que existe entre el PMDU y el PPDU, donde en ese instrumento se establezcan de manera particularizada los mecanismos de distribución de cargas y beneficios, que den función a la jerarquía y programación fija de las cargas a procurar en los planes parciales dentro del PDUCP, con una escala más acotada y acorde, que facilite la operación de la distribución de cargas y beneficios.

Mas allá de la intención: cómo avanzar hacia mecanismos específicos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Una comparación aplicada Colombia - México



*Figura 12. Revisión de avance en la edificación de vialidades primarias (equiparables a cargas generales) asociadas a la programación y ocupación de reservas urbanas. (Elaboración propia con base en Planes Parciales de Desarrollo 2012.)*

*Segunda.* Respecto a los objetivos urbanísticos, es posible apreciar la conveniencia que tiene el asociar e incentivar el beneficio urbanístico a la jerarquía y programación de las cargas urbanísticas, para promover su funcionalidad y fin público. Lo que conlleva conceptualizar que el beneficio urbanístico este condicionado a la carga urbanística, con mecanismos que prevean el adelanto de suelo y recursos y en cómo se establecen los coeficientes de edificación, para que estos puedan ser promovidos como vías de captación de plusvalías generadas por la misma normativa del instrumento.

*Tercera.* Se identifica la trascendencia que tiene un esquema vinculante de distribución de cargas y beneficios, la determinación precisa sobre su regulación, y el establecer instrumentos y mecanismos alternos para la gestión y financiamiento urbano. El alcance que se atribuyen los planes de Bogotá de normar todos estos aspectos dentro de los mismos instrumentos es una fortaleza para la ejecución de estos, en contraste con la instrumentación aplicable a Zapopan, cuyos instrumentos tienen una dependencia en apoyarse de normativas externas para orientar su implementación, así como la debilidad que representa para estos instrumentos de regulación específica de la urbanización y edificación el redactar estrategias de gestión enunciativas o prospectivas, conduciendo a un escenario en el que el instrumento de implementación, planifique los medios para que este pueda ser implementado, resultando en un escenario orientativo y de incertidumbre sobre sus disposiciones. Con lo anterior, resultando en un escenario donde la implementación de lo planificado sea susceptible de no cumplir la función social que tienen las cargas urbanísticas que resultan en equipamientos e infraestructuras.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

Ayuntamiento de Zapopan. *Plan Parcial de Desarrollo Urbano ZPN-12 "El Nixticuil"*. Zapopan, Jalisco, México. 2023.

Ayuntamiento de Zapopan. *Planes Parciales de Desarrollo Urbano*. Zapopan, Jalisco, México. 2012.

Ayuntamiento de Zapopan. *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Zapopan, Jalisco*. Zapopan, Jalisco, México. 2023.

INSTITUTO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA DE JALISCO. *Sector inmobiliario*. [en línea]. [Consulta: 18 de diciembre de 2024]. Disponible en web: [https://iieg.gob.mx/ns/?page\\_id=11967](https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=11967)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Censo de Población y Vivienda 2020. Sistemas de Consulta* [en línea]. [Consulta: 12 de diciembre de 2024]. Disponible en web: <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?p=3001>

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. *Programa de Desarrollo Metropolitano y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*. Zapopan, Jalisco, México. 2024.

*Llamado a la Acción de El Cairo. Duodécima sesión del Foro Urbano Mundial (WUF12). Todo comienza en casa: Acciones locales para ciudades y comunidades sostenibles*. [en línea] ONU-Habitat - El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [Consulta 2024-12-01]. Disponible en internet:

[https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Llamado\\_a\\_la\\_Acc%C3%B3n\\_de\\_El\\_Cairo.pdf](https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Llamado_a_la_Acc%C3%B3n_de_El_Cairo.pdf)

PLATAFORMA DISTRITAL DE DATOS ABIERTOS. *Conjuntos de datos* [en línea]. [Consulta: 20 de diciembre de 2024]. Disponible en web: <https://datosabiertos.bogota.gov.co/dataset/>

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Instrumentos para el financiamiento de la ciudad: Manual para su gestión*. 2022.

### Legislación citada

Congreso del Estado de Jalisco. (2009). Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Decreto 190 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Decreto 088 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Decreto 855 de 2019. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Decreto 555 de 2021. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Ley 388 de 1997. Congreso de la República de Colombia.

## Listado de abreviaturas

AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
CUEJ	Código Urbano para el Estado de Jalisco
Ha.	Hectárea
Imeplan	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara
Km2.	Kilómetro cuadrado
PMPDU	Programa Municipal de Desarrollo Urbano
PPDU	Plan Parcial de Desarrollo Urbano
PP	Plan Parcial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POTmet	Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano
POZN	Plan de Ordenamiento Zonal del Norte