

Los bonos de densidad como instrumento de política de suelo en México: Análisis comparado de las zonas metropolitanas de México y Guadalajara

Mesa 3. Gestión de suelo

Juan Ángel Demerutis Arenas
Profesor Investigador
Departamento de Proyectos Urbanísticos
Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
Universidad de Guadalajara
Calz. Independencia Norte No 5075
Huentitán El Bajo, SH CP 44250
Guadalajara, Jalisco
+52 33 3616 1971
juan.demerutis@cuaad.udg.mx

Enrique Soto Alva
Profesor Investigador
Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México
Insurgentes 3000, Ciudad Universitaria
Ciudad de México CP 04510
+52 55 5623 022 Ext 80383
ensoa@unam.mx

La nueva agenda urbana aprobada en el año 2016 en el marco del Congreso Hábitat III en Quito, Ecuador, ha rescatado la idea de la función social del suelo y su papel en la conformación de ciudades más justas y equitativas. Por ello, resulta importante el diseño de instrumentos que permitan la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra y ordenación integral del territorio; todo ello bajo principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad, densidades adecuadas y diversidad en el uso del espacio. Con base en esas premisas, en los últimos años se han llevado a la práctica esfuerzos importantes en las metrópolis mexicanas, tal es el caso de México y Guadalajara. Ambas han generado en los últimos años instrumentos similares de política de suelo que permiten a desarrolladores inmobiliarios acceder a un incremento y reacomodo de los derechos de construcción así como del número de unidades de vivienda que es posible edificar en un predio, y es por ello que en el desarrollo del trabajo se les denomina “bonos de densidad”. Estos bonos se otorgan por el gobierno local a cambio de contribuciones en efectivo o en especie, las cuales se pretende que deriven en beneficios públicos.

El presente trabajo hace un análisis comparado de ambas áreas metropolitanas en las que han sido aplicados estos instrumentos de gestión del desarrollo urbano que pretenden capturar parte de la revalorización del suelo generada por el incremento de la densidad en zonas de ubicación privilegiada y de gran valor de mercado, para aplicar esos recursos en la construcción de beneficios públicos, por lo que pueden convertirse en una alternativa importante para el financiamiento de infraestructura y equipamiento necesarios en los procesos de re-densificación urbana.

La recientemente aprobada Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Código Urbano para el Estado de Jalisco así como la Constitución de la Ciudad de México contemplan la posibilidad de ejercer dicha captura, incluso incluyendo los mecanismos legales y de valuación correspondientes. La puesta en práctica de estos instrumentos ha estimulado la transformación del perfil de ambas metrópolis; no obstante el proceso de implementación ha estado impregnado de controversias que han desatado un intenso debate.

Si bien la captura de valor del suelo (*land value capture*) ha sido utilizada en ciudades como Chicago, Nueva York, Toronto o Vancouver en el continente, no es hasta la fecha un instrumento de aplicación común en las ciudades mexicanas, es por eso que el aprendizaje que se puede obtener a partir de estas escasas experiencias debe ser capitalizado para mejorar los instrumentos existentes, pero además para que sea aprovechado por otros gobiernos locales.

En este trabajo se profundiza además en las motivaciones económicas y legales que han dado lugar a estos nuevos instrumentos en las ciudades de México y Guadalajara, particularmente desde el año 2012; y hace una evaluación de los resultados obtenidos en específico sobre sus efectos en la búsqueda de ciudades con

mayor equidad y justicia social. Finalmente el artículo sintetiza la experiencia mexicana en la aplicación de bonos de densidad.

Palabras clave:

Bonos de densidad – captura de valor de suelo – plusvalías – desarrollo urbano – Guadalajara – Ciudad de México

Fundamentación normativa de los bonos de densidad

La Nueva Agenda Urbana aprobada en 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador por más de 180 países pone de manifiesto la preocupación sobre el futuro de las ciudades en todo el orbe; particularmente en temas de desigualdad, pobreza extrema y degradación ambiental. El mismo documento hace un exhorto a los gobiernos para que movilicen ingresos generados por los beneficios de la urbanización (ONU-Habitat, 2016).

Sin duda, cuando menos en el caso mexicano, el debate en los últimos años ha sido intenso desde la academia, los gobiernos, y los sectores privado y social, sobre la posibilidad de que los gobiernos extraigan parte de las ganancias que se apropian los privados que son beneficiados del incremento de valor de sus propiedades, particularmente en aquellos casos cuando no ha sido el resultado de su propio esfuerzo.

En el año 2010, la Ciudad de México (otrora Distrito Federal) aprobó una nueva Ley de Desarrollo Urbano, la cual incluyó un instrumento denominado Área de Gestión Estratégica (AGE), definido como un “...Instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica...” (Gobierno del Distrito Federal, 2010, pág. 4).

En la misma Ley, en su artículo 77 se señala que el gobierno puede asociarse con los sectores sociales y privados para el desarrollo de proyectos de infraestructura, vivienda, industria, conservación patrimonial, ambiental y reciclamiento de vivienda a través de la creación de “Polígonos de Actuación” y la aplicación de “Sistemas de Actuación por Cooperación” (SAC).

De tal forma que la Ciudad de México cuenta con dos figuras jurídico administrativas para buscar la transformación de ciertas zonas urbanas de interés estratégico; las cuales buscan promover acciones del sector inmobiliario a cambio de que el gobierno obtenga recursos para ampliar y mejorar los bienes públicos de la ciudad.

El Área Metropolitana de Guadalajara está actualmente integrada por 9 municipios (Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán,

Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo), pero la figura de la captura de valor ha sido aplicada solamente en los municipios de Zapopan y Guadalajara, siendo el primero el pionero en su implementación.

En Zapopan, el instrumento fue implementado a partir de septiembre de 2012 cuando se publicaron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en los que se definieron las “Áreas con Potencial de Desarrollo”, es decir “polígonos que cuentan con adecuada accesibilidad y servicios urbanos en las que por su capacidad de infraestructura instalada, localización y vocacionamiento pueden llevarse a cabo proyectos relevantes de impacto urbano/metropolitano" (Municipio de Zapopan, 2012). Esta propuesta tiene fundamento en el artículo 187 fracción III del Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008) en donde se establece que los municipios llevarán acciones en materia de suelo y reservas territoriales entre las que se encuentran “...las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano...” (p.63). Sin embargo, fueron los planes parciales de desarrollo urbano del Municipio de Zapopan los que por primera vez pusieron en práctica este instrumento a través de los planes ya mencionados.

En síntesis, fue a partir de la década de 2010s que se pusieron en práctica los instrumentos en ambas metrópolis, y aunque con algunas vicisitudes se han logrado posicionar en el ámbito del desarrollo urbano evolucionando para adaptarse a las necesidades de los contextos en los que se aplica.

Instrumentos para la captura de valor del suelo

Por una parte, el Gobierno de la Ciudad de México (CdMx) cuenta con dos figuras: las Áreas de Gestión Estratégica (AGE) y los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), que le permiten asociarse con los sectores privados y sociales para lograr transformaciones en zonas específicas de la ciudad a cambio de incentivos para promover la acción de estos sectores. Por otra parte, el Gobierno Municipal de Zapopan determina dos posibilidades con claridad: las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo y los Corredores Urbanos con Potencial de Desarrollo con Norma por Vialidad.

Es importante señalar que estos instrumentos no ostentan el nombre de “captura de plusvalías”. En algunos momentos del proceso se intentó utilizar el término causando gran polémica por ser considerado como un instrumento que implica una doble tributación al existir el impuesto predial en el que se grava las propiedades bajo el concepto de la prestación de servicios de infraestructura y equipamiento. El concepto “captura de plusvalías” fue descartado del texto correspondiente a la nueva Constitución de la Ciudad de México que se puso a discusión en diciembre de 2016 con una gran polémica acerca del “abuso” que representaba el cobro de tributaciones sobre las rentas de las propiedades inmobiliarias (Revista Obras, 2017). El Código financiero vigente para la Ciudad de México señala que cuando se trate de inmuebles se pueden percibir tres tipos de contribuciones: a) impuesto (principalmente predial), b) contribuciones de mejoras y c) derechos. De tal forma, que no existen instrumentos específicos sobre la captura de

plusvalías, lo que se repite en las diferentes entidades de la república mexicana. En el año 2012 los planes parciales de urbanización tuvieron que ser modificados para cambiar el nombre del instrumento en el Municipio de Zapopan, junto con la Ley de Ingresos Municipal, pues el Congreso del Estado vetó la Ley en su totalidad por considerar el pago de los bonos de densidad como una doble tributación al existir el cobro del impuesto predial.

El impuesto predial representa en la mayoría de las ciudades un ingreso considerable, superior al 6% del total de su presupuesto; la Ciudad de México es la entidad federativa con la mayor recaudación en México por concepto de impuesto predial (ver Tabla 1); no obstante, para el municipio de Zapopan representa el 16% del total. En las leyes de ingresos correspondientes a la Ciudad de México y al Municipio de Zapopan, el instrumento más parecido a la captura de plusvalías podrían ser las contribuciones de mejoras; Zapopan estima un ingreso por encima de los 26 millones de pesos para el ejercicio 2018, sin embargo, para la Ciudad de México no se contempla ni un solo peso por este concepto (Municipio de Zapopan, 2017; Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura, 2017).

Es importante aclarar que con la contribución de mejoras por obras públicas los gobiernos locales únicamente pretenden recolectar la inversión realizada en la construcción de infraestructura y equipamiento, por lo que tanto los montos como los plazos para hacerlo quedan perfectamente definidos en un convenio entre el gobierno y los habitantes favorecidos por las obras. Sin embargo, los bonos de densidad son definidos por los gobiernos locales con base en el valor generado por obras a lo largo del tiempo en las ciudades, obras de infraestructura básica por las que nunca se cobró específicamente a los propietarios de predios, es decir obras que indirectamente beneficiaron a toda la ciudad, pero que beneficiaron de forma directa en particular a ciertas áreas en particular y les han conferido un alto valor de mercado.

Ingresos estimados (leyes de ingresos 2018)	CdMx	% del total	Per cápita	Zapopan	% del total	Per cápita
Totales (incluyendo todos los rubros de ingresos)	\$ 226,851,897,850.00	100.0%	25,813.41	\$ 6,279,033,515.00	100.0%	4,529.31
Predial	\$ 15,387,464,713.00	6.8%	1,750.93	\$ 1,005,683,891.00	16.0%	725.44
Contribuciones de mejoras por obras públicas	\$ -	0.0%	0.00	\$ 26,576,255.00	2.6%	19.17

Tabla 1. Ingresos estimados y montos per cápita considerando proyecciones al 2018 (Ciudad de México 8'788,142 habitantes y Zapopan 1'386,310 habitantes). Elaboración propia con datos de Leyes de Ingresos 2018 (CdMx y Zapopan) y CONAPO.

El Gobierno de la Ciudad de México plantea a las AGEs como un instrumento normativo que permite a la Administración Pública anteceder las dinámicas, impactos y necesidades urbanas económicas y sociales de manera expedita. En el caso de los SACs los define como instrumentos que permiten, a través de la actuación concertada de los sectores público, privado y social, establecer en forma eficiente y equitativa los costos y beneficios generados por el desarrollo urbano.

Si bien, sus definiciones son muy similares, la diferencia más importante radica en el proceso; las AGEs implican la modificación de la normatividad (programas de desarrollo urbano) para incrementar los coeficientes de ocupación y utilización de suelo (COS y CUS), por lo que deben ser revisadas por el poder legislativo local (Asamblea Legislativa del DF). Esta situación condiciona a las AGEs a la agenda de trabajo e intereses de los asambleístas, quienes tienen que aprobar o no las modificaciones, lo que puede prolongar indefinidamente los plazos de implementación. También es importante destacar que este proceso inicia a iniciativa del ejecutivo, no necesariamente de la sociedad, por lo que si no es del interés de las autoridades, las AGEs no podrán llevarse a la práctica.

En el caso de los SACs, por el contrario, el proceso puede iniciar por iniciativa de la autoridad, pero también por actores del sector privado y/o social. El ejecutivo local a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), evalúa la propuesta, determina la necesidad y la envía al Jefe de Gobierno para su publicación en la Gaceta Oficial de la Cd Mx con lo que se da inicio a la constitución del SAC.

En resumen, de acuerdo al marco normativo vigente, los SACs pueden ser implementados en plazos más cortos que una AGE, y eso ofrece mayor certidumbre para la participación de los otros sectores, particularmente de los inversionistas privados.

Pero ¿cómo podemos asociar los SACs o AGEs a la captura de valor? Como se señaló anteriormente no existen instrumentos tácitos sobre este concepto en la normatividad urbana de la Ciudad de México; sin embargo, los SACs y AGEs representan una forma en la que el gobierno puede vincular el desarrollo de proyectos inmobiliarios a cambio de que los desarrolladores realicen algunas obras públicas como contraprestación, lo que se podría traducir en una extracción sobre las ganancias producidas por el desarrollo urbano; o en otras palabras, en el establecimiento de mecanismos para medir las cargas y los beneficios de los procesos de transformación en la ciudad.

En 2016 la SEDUVI desarrolló una metodología para medir los montos sobre los que solicitaría a los desarrolladores esa contraprestación a manera de captura de plusvalía, la cual denominó Sistema de Tasación (ST); particularmente fue utilizada para el SAC denominado Alameda-Reforma (Benlliure, 2017).

Uno de los supuestos más importantes del ST es que cada zona de la ciudad tiene sus particularidades y no puede generalizarse un cobro para todo el territorio. Otro de los supuestos es que cada sector tiene necesidades de bienes públicos específicos como equipamiento urbanos, espacio público o infraestructura, y entonces las cargas que se le imputarán al desarrollador deben estar en función del tamaño del impacto que pueda generar –traducido en el uso y metros cuadrados que pretenda construir, y de las necesidades de bienes públicos que requiere la zona.

Con la finalidad de no modificar la normatividad sobre las finanzas públicas, el Gobierno de la CdMx fundamentó los cobros del SAC en los instrumentos vigentes, señalados anteriormente como el impuesto predial, contribución de mejoras y derechos. Esto no

significa necesariamente el incremento de las contribuciones pero sí la distribución de las cargas dependiendo del tipo de beneficios que tendría cada uno de los nuevos desarrollos inmobiliarios. En consecuencia se tienen considerados tres tipos de pagos:

- Impuestos. Particularmente cuando se trata de actualizar los valores catastrales como resultados de las transformaciones urbanas.
- Contribución de mejoras. Particularmente asociadas a la construcción de manera directa por los desarrolladores para el mejoramiento y/o ampliación del espacio públicos, tales como parques, vialidades, entre otros.
- Derechos: Aprovechamientos de la estructura urbana para medio ambiente, vialidad e infraestructura hidráulica (Artículos 300 a 302) y derechos de manifestaciones de obra, medidas de mitigación o compensación por impacto urbano o transferencia de potencialidad de desarrollo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009).

Adicionalmente se consideran otro tipo de contribuciones como la regulación de rentas, vivienda incluyente obligatoria, captura de rentas públicas (ODDC), reservas de suelo para proyectos públicos y sociales; sin embargo, no se tiene información certera sobre el avance por parte del gobierno en la implementación de estos instrumentos.

La metodología de los ST establece dos modelos para el pago (Benlliure, 2017):

1. Modelo de pago general por potencial edificable, proporcional a los metros cuadrados edificables permitidos por la normatividad establecida en los Programa de Desarrollo urbano aplicables en el SAC, que parte de una equi-distribución de los costos totales de los programas de aplicación homogénea en el polígono del SAC, como los de infraestructura hidráulica, que beneficiarán a todos los predios del Polígono en función de su potencial.
2. Modelo de pago por superficie de los predios, proporcional a los metros cuadrados de terreno que parte de una equi-distribución de los costos y beneficios de los programas que no se aplican de manera homogénea en el territorio y que su beneficio está relacionado con el tamaño de los predios.

Estos dos modelos de pago se asocian al pago de algunas de las formas señaladas anteriormente a través de los impuestos, contribuciones o derechos dependiendo de la naturaleza de cada proyecto inmobiliario.

Adicionalmente, se consideran otro tipo de aportaciones, los cuales están asociados a programas federales o recursos del propio gobierno local para el mejoramiento en zonas urbanas. Es decir, los costos asociados al mejoramiento de las zonas de los SACs no están cubiertos en su totalidad por las contraprestaciones derivadas del desarrollo inmobiliario mismo, situación que debe ser sujeta a un análisis más profundo.

Un tema crucial en la administración de los recursos que son pagados por los promotores inmobiliarios a través de los impuestos, contribución de mejoras y algunos derechos es el

destino que se le da a los mismos. Los recursos son depositados en un fondo que administra el gobierno central de la Ciudad de México; esto implica que esos recursos no necesariamente se regresan para su aplicación a las entidades que los generaron, o mucho menos, a las delegaciones o colonias que le dieron origen.

Uno de los incentivos más importantes para que los promotores inmobiliarios puedan promover la creación de un SAC es el reacomodo de derechos de construcción no ejercidos dentro del mismo SAC, lo que permite que un propietario de un inmueble venda aquellos derechos no construidos en su propio predio hacia otro, dentro del mismo polígono del SAC; dicha operación debe estar sancionada por la autoridad local.

Adicionalmente, la autoridad local puede reacomodar el número de unidades totales de viviendas permitidas en el polígono del SAC, para que en un mismo predio se construya un mayor número de viviendas, pero sin rebasar el número máximo para toda la zona.

Con base en el ST, en el caso del SAC Alameda-Reforma se estimaba que para noviembre de 2015 el valor de los activos de todo polígono equivalía a 129 mil millones de pesos, mientras que el valor estimado de los proyectos requeridos era de 18 mil millones de pesos, es decir, el 14% del primero (Benlliure, 2017).

El Gobierno de Zapopan promueve un incremento en el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUSMax) a solicitud del desarrollador en ciertos polígonos y corredores del Municipio. La aplicación de este instrumento es muy simple, pues solo se requiere de contabilizar la cantidad de metros cuadrados excedentes del Coeficiente de Utilización del Suelo Base, al que se le aplicará la tarifa vigente en la Ley de Ingresos del Municipio. Este pago se debe realizar en la Tesorería del Municipio. El supuesto es que los polígonos con potencial así como los corredores ya cuentan con infraestructura y equipamiento suficiente, es decir, gozan de externalidades positivas que se han ido consolidando a través del tiempo con acciones gubernamentales en el área. No obstante es necesario para su aprobación por parte del Municipio la elaboración de un estudio de impacto urbano ambiental en el que se ponen de manifiesto las posibles alteraciones en los sistemas de infraestructura y equipamiento así como en el medio ambiente. Estos estudios se elaboran por los promotores de cada proyecto y el municipio es responsable de revisarlos, pero sobre todo de ir registrando los impactos acumulados para definir la capacidad máxima del polígono o corredor y prever su control.

Una vez definidos los impactos y las medidas de mitigación correspondientes, estas se convierten en la prioridad para que los recursos obtenidos del pago de la contribución por incremento de coeficiente de utilización de suelo (CUSMax) sean aplicados en ellas. Se ha determinado que el 50% de los recursos sea aplicado en el mismo polígono de donde se genera; y que el otro 50% deberá ser aplicado en las colonias menos favorecidas del Municipio tanto en la construcción de infraestructura como de equipamiento (Gobierno de Zapopan, 2016), con lo que el destino de los recursos tiene además el objetivo de compensación social y de búsqueda de equidad entre los habitantes del territorio, con una clara intención de aprovechar la vocación social del suelo urbano.

Actores y procedimientos

Hasta el momento no existe una AGE en proceso, sin embargo se han promulgado algunos SACs (ver Tabla 2).

Los SACs pueden crearse a solicitud de un grupo organizado de la sociedad civil o a propuesta del ejecutivo de la CdMx a través de la SEDUVI. Dicha propuesta es revisada por la autoridad local, y en caso de aprobarse se promulga el Acuerdo de creación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Nombre	Fecha de promulgación	Ubicación (Alcaldía)	Superficie (Ha.)
Granadas	17 de abril de 2015	Miguel Hidalgo	363
Doctores Buenos Aires	14 de octubre de 2015	Cuauhtémoc	288
Tacubaya	29 de febrero de 2016	Miguel Hidalgo	120
Alameda- Reforma	16 de abril de 2016	Cuauhtémoc	111
La Mexicana	21 de abril de 2016	Cuajimalpa	83.3
San Pablo	31 de octubre de 2016	Cuauhtémoc	31.4

Tabla 2. Sistemas de Actuación por Cooperación (SACs) promulgados.

En la integración del SAC se constituyen dos órganos: Comité técnico y Mesa de seguimiento. El primero está encabezado por un Secretario técnico que se convierte en el principal coordinador, administrador y ejecutor de las tareas que queden contenidas en el Acuerdo de creación del SAC. Este órgano podrá apoyarse en la creación de un Fideicomiso privado o mixto para la administración de los recursos provenientes de las contribuciones para la realización de las obras públicas requeridas.

La Mesa de seguimiento está constituida de la siguiente forma: Coordinador de la Mesa, Secretario Técnico, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Protección Civil, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, la Autoridad del Espacio Público, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Electoral que corresponda, Comités Ciudadanos –de las colonias que se encuentren dentro del SAC-, representantes de la Iniciativa Privada, con actuación dentro del ámbito de aplicación del SAC, representantes del sector académico expertos en temas de desarrollo urbano y preferentemente con conocimiento sobre el ámbito de la aplicación del SAC (SEDUVI, 2017). En estas mesas se ponen a consideración las obras públicas necesarias para el mejoramiento de la zona del SAC, con el fin de construir una cartera de proyectos con tiempos y costos de ejecución.

Los promotores inmobiliarios deben presentar una manifestación de impacto urbano, ambiental y vial, asociada a los proyectos que buscan desarrollar; esta manifestación es dictaminada por la autoridad quien les obliga a cumplir con una serie de medidas de mitigación generadas por los propios desarrollos inmobiliarios que forman parte del SAC.

Posterior a su constitución, los propietarios de los inmuebles pueden adherirse de manera voluntaria al SAC a través de un convenio de adhesión/concertación. Mediante el convenio adquieren derechos pero también obligaciones. Aquellos que no deseen adherirse podrán seguir los trámites tradicionales, los cuales son más ágiles al formar parte del SAC.

En el Municipio de Zapopan, Jalisco los polígonos con potencial de desarrollo están clasificados por zona funcional y por área con potencial. Se enlistan 6 zonas funcionales en las que existen nueve polígonos de área con potencial de desarrollo (ver Tabla 3).

DISTRITO URBANO	ZONA FUNCIONAL	AREA CON POTENCIAL DE DESARROLLO
ZPN-01 Zapopan Centro Urbano	01- Los Belenes	Transferencia de residuos (PD1) Centro Cultural Universitario (PD2)
ZPN-05 Vallarta Patria	01- Patria-Acueducto 02- Patria Universidad 03- Los Cubos	Corporativo Zapopan (PD1) UAG (PD2) Gran Plaza Aceitera (PD3)
ZPN-06 Las Águilas	01- Ciudad del Sol- Las Águilas 06- Patria- Plaza Jardines del Sol	Mariano Otero- López Mateos (PD3) Plaza del Sol (PD4) Ciudadela- Marinela (PD1) Kodak (PD2)

Tabla 3. Zonas Funcionales en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco.

El objetivo del instrumento de bonos de densidad zapopano es establecer un urbanismo activo y con ello fomentar el desarrollo económico y las inversiones en el Municipio de Zapopan. La contribución por incremento de coeficiente de utilización de suelo conocido como el Coeficiente de Uso de Suelo Máximo Optativo (CUSMax) es un instrumento que se considera de fomento al desarrollo urbano, que incentiva la mezcla de usos de suelo e incrementos a la densidades en áreas y corredores urbanos que por la capacidad de la infraestructura instalada y cobertura de servicios urbanos son consideradas como de potencial de desarrollo, generando beneficios directos de plusvalor en el mercado inmobiliario y que en consecuencia, permiten recaudar un valor excedente sobre el potencial adquirido que puede ser sujeto de una distribución de beneficio social para solventar los impactos urbanos y de aprovechamiento de la infraestructura y los servicios que habrán de generar los futuros desarrollos de Zapopan. Este instrumento de aplicación práctica depende simplemente de una solicitud por parte del propietario del terreno para un incremento del Coeficiente de Uso de Suelo teniendo como máximo el CUSMax establecido en el plan parcial de desarrollo urbano; posteriormente el gobierno municipal requerirá del desarrollador la elaboración de una evaluación de impacto urbano ambiental mediante la que se determinarán las acciones y medidas de mitigación que deberán ser implementadas por los promotores del proyecto y que podrían ser consideradas dentro del pago de los bonos de densidad (pago en efectivo o en especie); tomando en consideración que del monto total recaudado el cincuenta por ciento deberá aplicarse en el área donde se autorice el CUSMax, y que el otro cincuenta por ciento deberá ser aplicado en obras en las zonas menos favorecidas del municipio.

Año	Ingreso Anual	
2013	\$	6,351,468.14
2014	\$	36,279,299.45

2015	\$	49,434,251.11
2016	\$	120,626,983.25
Total	\$	212,692,001.95

Tabla 4. Recaudación por Incremento de Utilización de Suelo (CUSMax) 2013-2016. Fuente: Tesorería del Municipio de Zapopan

A pesar de que la implementación del instrumento se realizó durante el año 2012, los recursos por la contribución por incremento de coeficientes de utilización de suelo ingresaron hasta el año 2013. Con fundamento en una respuesta a una solicitud realizada mediante el sistema de transparencia al gobierno Municipal se pudo conocer que en el periodo comprendido entre el 2013 y el 2016 se habían recibido más de 212 millones de pesos (ver Tabla 4). El cobro por metro cuadrado ha tenido variantes a través del tiempo; en los dos primeros años la contribución era variable entre \$249.00 y \$1,018.00, con base en el valor del suelo en la zona funcional o corredor correspondiente. A partir del 2015 se asignó un mismo valor a todas las zonas funcionales y corredores que solicitarán la aplicación del instrumento pues se considera que la contribución es como un “derecho” que el Municipio determina con las mismas características en el territorio. El valor se ha ido incrementando constantemente conforme a los índices de inflación, alcanzando en 2018 un valor de \$ 1,140.00 por metro cuadrado (ver Tabla 5).

Ejercicio Anual	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valor \$	\$ 249.00 - \$ 1,018.00	\$ 249.00 - \$1,018.00	\$ 1,018.00	\$ 1,064.00	\$ 1,096.00	\$ 1,140.00
Incremento porcentual	0.00%	0.00%	0.00%	4.52%	3.01%	4.01%

Tabla 5. Valor por metro cuadrado establecido para la Recaudación por Incremento de Utilización de Suelo (CUSMax) 2013-2018. Fuente: Leyes de Ingresos de Zapopan.

El Gobierno Municipal de Zapopan constituyó el “Fideicomiso Coeficiente de Utilización del Suelo (CUSMax)” para la administración del CUS Max el 6 de abril de 2016 en el que se depositarían todos los recursos que el gobierno municipal recauda por concepto de este tipo de contribuciones. Este fideicomiso tiene como propósito la construcción de obras de infraestructura social (calles, banquetas, drenajes, centros comunitarios, unidades deportivas, entre otros) que deberán ser determinados por un comité técnico reconocido como un sujeto obligado a transparentar, permitir el acceso a su información por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de datos personales del Estado de Jalisco. En aquella fecha se dio a conocer que el fideicomiso contaba con 97 millones de pesos y que se estimaba incrementaría a 150 millones al finalizar el 2016.

El 11 de Octubre de 2016 se instaló el comité técnico del fideicomiso CUSMax (Gobierno de Zapopan, 2016), el cual quedó integrado por el Presidente Municipal, el Síndico, el Tesorero, el Secretario, el Director de Obras Públicas e Infraestructura Municipal, así como

los regidores representantes de los partidos que integran el cabildo Municipal. Además de funcionarios y representantes del gobierno municipal, se integró a representantes de instituciones del sector privado: la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda en Jalisco (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la –Industria de la Construcción Delegación Jalisco (CMIC). Además de estos organismos se incluye con derecho a voz pero no con voto a un representante del Colegio de Arquitectos del Estado de Jalisco, a un representante del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco, y a un representante del Gobierno del Estado de Jalisco cuando se trate de recursos aportados por el gobierno estatal. Es importante destacar la poca participación que se da a representantes de la sociedad civil organizada en un consejo de un fideicomiso que maneja recursos públicos.

Entre los primeros proyectos que se han desarrollado con el recurso del CUSMax destaca el Proyecto de Infraestructura para el peatón en una zona de impacto directo (Andares) que incluye la construcción de plazoletas, puentes peatonales, cruces seguros e instalación de semáforos, así como sistemas de retención y control de escurrimientos pluviales con un monto aproximado de 75 millones de pesos (Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax, 2018). El área que se considera de impacto directo se definió como un polígono de un máximo de 3 kilómetros a la redonda, para obras que pretendan minimizar riesgos de inundaciones, se considera la superficie de la cuenca hidrológica, para acciones de reforestación, las áreas naturales colindantes (Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax, 2018).

Para las zonas menos favorecidas se han determinado proyectos como la construcción de un centro de atención a niños con autismo, una alberca para la rehabilitación de niños con fibrosis muscular, estructuras con lonaria para protección de rayos ultravioleta en varias escuelas primarias, canchas deportivas, entre otros, con un costo aproximado de 75 millones de pesos (Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax, 2018g). Estas obras no hubieran podido realizarse sin las aportaciones al Fideicomiso, por lo que el instrumento empieza a tomar una dimensión de beneficio social.

Año	Ingreso Anual	
2016	\$	139,469,410.89
2017	\$	18,000,000.00
2018	\$	-
Total	\$	157,469,410.89

Tabla 6. Recaudación por Incremento de Utilización de Suelo (CUSMax) 2016-2017. Fuente: Tesorería del Municipio de Zapopan (Estados de cuenta del Fideicomiso).

Reflexiones finales

En ambos casos se ha logrado recuperar una parte del valor que se ha agregado al suelo de zonas privilegiadas de la ciudad a través del tiempo, que de cualquier forma han estado bajo gran presión inmobiliaria y han sufrido transformaciones que tienen un impacto en las redes de infraestructura y sistemas de equipamiento, así como en el medio ambiente.

Los proyectos que en ellas se han llevado a cabo han generado grandes negocios inmobiliarios cuyas ganancias podrían ser exclusivamente privadas descartando las funciones sociales que juega el suelo urbano y con estos instrumentos se vuelven también ganancias públicas.

Para el caso de la Ciudad de México, los SACs han constituido un mecanismo de gran importancia para generar inercias entre los sectores privado, social y de gobierno para transformar extensas zonas urbanas. Esta asociación le ha permitido al gobierno extraer recursos provenientes de los promotores inmobiliarios para realizar aquellas obras públicas necesarias para mitigar los efectos producidos por los grandes desarrollos inmobiliarios. Esto ha obligado a poner en la mesa de discusión a promotores, vecinos, organizaciones y gobierno para acordar el futuro de sus barrios.

Para el caso del Municipio de Zapopan, las discusiones se han centrado en la forma de extender las áreas y los corredores con potencial; sin embargo es necesario guardar un adecuado balance en la oferta y demanda para que además funcionen como un instrumento que guíe el desarrollo de la ciudad, y es fundamental el llevar un registro confiable de los impactos acumulados con cada proyecto, a fin de no sobrepasar las capacidades de carga de las redes de infraestructura y los sistemas de equipamiento.

La dificultad que se tiene para retornar los recursos generados por el impuesto predial y contribuciones por mejoras hacia las zonas donde fueron generados, de alguna manera ha obligado a las mismas autoridades a replantear la forma de administración de esos recursos a través de la creación de fideicomisos privados, los cuales no están sujetos a los mecanismos de rendición de cuentas. Sin duda, esta circunstancia debe revisarse con mayor detenimiento en lo que corresponde al gobierno central de la ciudad con las entidades de la misma administración y otras autoridades como las autoridades delegacionales. El caso del fideicomiso público del CUSMax permite constatar que puede ser una alternativa viable para la recuperación del valor del suelo con el fin de hacer una redistribución equitativa de esa captura de valor en las zonas más desfavorecidas del municipio.

Otro de los temas a discusión es que los SACs se han propuesto en zonas con una ubicación privilegiada con respecto al resto de la ciudad, lo que deja fuera a muchas otras zonas con altos niveles de deterioro físico y social, pero que no son del interés privado, por lo tanto quedan fuera de los grandes proyectos de renovación urbanística. El CUSMax por su naturaleza se plantea en zonas privilegiadas del municipio pero tiene como objetivo hacer una redistribución del valor del suelo.

La metodología para la tasación de las contribuciones para aquellos predios que pueden ser beneficiados en los SACs, tiene bases teóricas muy robustas para su aplicación; sin embargo hasta el momento de elaborar este reporte no se encontró información clara sobre su aplicación y resultados, particularmente de aquellos SACs ya establecidos. Lo que sí se puede constatar de manera clara es la presencia de obras públicas derivadas de estos

mecanismos en algunos parques de esas zonas, tal es el caso de La Mexicana y el Parque Lineal Ferrocarril derivado del SAC Las Granadas.

En el caso del CUSMax, el valor de la contraprestación que el promotor debe pagar, debería ser revisado a fin de que sea proporcional a la ganancia de los proyectos inmobiliarios, por lo que tendría que tener un valor diferenciado que dependa directamente del valor de cada una de las zonas funcionales enlistadas en los planes parciales de desarrollo urbano del municipio.

BONOS DE DENSIDAD/ CAPTURA DE VALOR		
	Zapopan, Jalisco	Ciudad de México
Nombre del Instrumento	Incremento de Coeficiente de Utilización de Suelo/ Coeficiente de Utilización de Suelo Máximo Optativo CUSMax	Sistema de Actuación por Cooperación (SAC)
Propósito	<p>Establecer un urbanismo activo y con ello fomentar el desarrollo económico y las inversiones en el Municipio de Zapopan. Se considera como un instrumento de fomento al desarrollo urbano que permite mezcla de usos de suelo, e incrementos a la densidades en áreas y corredores urbanos que por la capacidad de la infraestructura instalada y cobertura de servicios urbanos son consideradas como de potencial de desarrollo, generando beneficios directos de plusvalor en el mercado inmobiliario que permiten recaudar un valor excedente sobre el potencial adquirido que puede ser sujeto de una distribución de beneficio social para solventar los impactos urbanos y de aprovechamiento de la infraestructura y los servicios que habrán de generar los futuros desarrollos de Zapopan.</p>	<p>Repartir en forma eficiente y equitativa los costos y beneficios generados por el desarrollo urbano</p>
Procedimiento de Aplicación	<p>1. El desarrollador hace su solicitud para un incremento del CUS sin excederse de los coeficientes máximos (CUSMax) establecidos en el plan parcial de desarrollo urbano</p>	<p>1. En caso de no ser la autoridad la que decida la constitución del SAC se debe contar con la carta de solicitud para su creación por parte del sector privado, público o social</p>
	<p>2. El gobierno local le solicita la elaboración de una evaluación de impacto urbano ambiental a fin de determinar las medidas de mitigación necesarias para poder desarrollar el proyecto</p>	<p>2. El Jefe de Gobierno publica en Gaceta Oficial de la Ciudad de México el aviso y los lineamientos para la constitución del SAC</p>
	<p>3. Con base en la evaluación se determinan las medidas de mitigación que deberán ser implementadas para el correcto funcionamiento del proyecto</p>	<p>3. El titular de la SEDUVI publica el Acuerdo por el que se constituye el SAC, en Gaceta Oficial de la Ciudad de México</p>
Procedimiento de Aplicación	<p>4. Una vez determinadas las medidas de mitigación se establece el costo de las mismas que será comparado con el valor de los bonos de densidad determinado por m² en la Ley de Ingresos Municipal.</p>	<p>4. Se constituye el Comité Técnico, la Mesa de Seguimiento y el Fideicomiso</p>
	<p>5. El desarrollador deberá pagar en la tesorería del municipio el monto determinado por m² a construir por encima de lo permitido por la zonificación base.</p>	<p>5. Se determinan las obras necesarias y el Comité Técnico da seguimiento a la creación de las mismas</p>
	<p>6. El traslado del pago a manera de contribución al fideicomiso "Coeficiente de Utilización de Suelo CUSMax del Municipio de Zapopan, Jalisco" para ser aplicado en un 50% en las áreas en las que se autorice el aumento del CUS; y en otro 50% en obras en las zonas menos favorecidas del Municipio.</p>	

Tabla 7. Propósito y Procedimiento de aplicación CUSMax y SACs. Elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

- Amborski, D. (2013). A comparison of density bonuses in two Canadian Cities: Toronto and Vancouver. *Artículo presentado en Congreso 'Joint AESOP/ACSP Congress Dublin: Planning for resilient cities and regions'* (pág. 10). Dublin: AESOP.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura. (31 de Dic de 2017). Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2018. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (29 de Dic de 2009). Código Fiscal del Distrito Federal. *Última Reforma 31 Dic 2017*. México DF: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d5b33f34a252f5aa1517c953ecbc75de.pdf>
- Benlliure, P. (2017). *Sistema de tasación del sistema de actuación por cooperación Alameda Reforma*. México, DF: UNAM - Tesis de Maestría en Urbanismo.
- Chapoy Bonifaz, D. B., & Fernandez y Cuevas, J. M. (1991). *Derecho Fiscal*. México, DF: UNAM.
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_instalacion_11102016.pdf
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_2da._Sesion_14032017.pdf
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_3era._Sesion_19062017.pdf
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_4ta._Sesion_30082017.pdf
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_5ta._Sesion_04092017.pdf
- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*. Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/Acta_6ta._Sesion_29112017.pdf

- Comité Técnico del Fideicomiso CUSMax. (15 de Dic de 2018). *Gobierno de Zapopan*.
Obtenido de Portal de Transparencia: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/Reglas-de-Operacion_CUSMAX.pdf
- CONAPO. (15 de Dic de 2018). *Sistema Nacional de Información e Indicadores de vivienda*.
Obtenido de 2.0: http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Conapo/Proy_Pob.aspx
- Cortés Figueroa, C. (1980). *Las contribuciones especiales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, DF: UNAM. Recuperado el 15 de Dic de 2015, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/85/dtr/dtr3.pdf>
- Gobierno de Zapopan. (14 de Junio de 2016). *Gobierno de Zapopan*. Recuperado el 2017, de Ciudad de los Niños: <https://www.zapopan.gob.mx/se-realiza-la-instalacion-del-comite-tecnico-del-fideicomiso-cusmax/>
- Gobierno del Distrito Federal. (15 de Jul de 2010). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, DF, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (28 de Ago de 2008). Código Urbano para el Estado de Jalisco. *Última reforma 5 de Noviembre 2015*. Guadalajara, Jalisco.
- Moore, A. (2012). *Trading Density for Benefits: Toronto and Vancouver*. Toronto, Canada: Munk Centre University of Toronto.
- Municipio de Zapopan. (28 de Septiembre de 2012). Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano ZPN-5 Vallarta Patria. *Gaceta Municipal, XIX(140)*, págs. 1-433.
- Municipio de Zapopan. (Dic de 2017). Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2018. Guadalajara: Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
- ONU-Habitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Quito, Ecuador: UN-Habitat.
- Revista Obras. (18 de 01 de 2017). *Desarrollo Inmobiliario*. Obtenido de Hernández Orozco Fernanda: <https://obrasweb.mx/inmobiliario/2017/01/18/plusvalia-en-cdmx-borran-termino-pero-la-ley-aun-implica-un-pago>
- SEDUVI. (15 de Mar de 2017). *Gobierno de la Ciudad de México*. Obtenido de Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda: <http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/s.a.c./sac.html#>